

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.397

**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**

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 29 de octubre de 2020, 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* y ha acordado su elevación a las Cortes Generales así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	11
I.1.	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	11
I.2.	ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN.....	11
I.3.	OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	13
I.4.	CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	14
I.4.1.	RELACIONES DE CONTRATOS.....	14
I.4.2.	EXTRACTOS DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN	14
I.5.	TRÁMITE DE ALEGACIONES	14
I.6.	NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN	15
I.6.1.	NATURALEZA JURÍDICA	15
I.6.2.	MARCO NORMATIVO	16
I.6.3.	ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN	18
I.7.	PRINCIPALES MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN	18
I.8.	EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS.....	21
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	26
II.1.	LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN	26
A)	CONSIDERACIONES PREVIAS	26
B)	DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL A TRAVÉS DEL PERFIL DE CONTRATANTE UBICADO EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO	27
II.2.	INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	28
II.2.1.	ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA Y DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA.....	28
A)	CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA	28
B)	CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA	30
II.2.2.	INCIDENCIAS RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE OBRAS, SUMINISTRO Y OTROS CONTRATOS DE SERVICIOS.....	32
II.2.3.	CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO POR EL INSS	36
II.2.4.	CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES	37
II.3.	TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	37

II.3.1. ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA Y CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA.....	37
A) CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA	37
B) CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA	43
II.3.2. INCIDENCIAS RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE OBRAS, SUMINISTRO Y OTROS CONTRATOS DE SERVICIOS.....	50
II.3.3. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO POR LA TGSS.....	55
II.3.4. 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 LA TGSS	56
II.4. INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA	56
II.4.1. ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA Y CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA.....	56
A) CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA	56
B) CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA	59
II.4.2. INCIDENCIAS RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE OBRAS, SUMINISTRO Y OTROS CONTRATOS DE SERVICIOS.....	63
II.4.3. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO POR EL ISM	65
II.4.4. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES DEL ISM	66
II.5. INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	66
III. CONCLUSIONES	67
III.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	67
III.2. DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL A TRAVÉS DEL PERFIL DE CONTRATANTE UBICADO EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO	68
III.3. INCIDENCIAS ESPECÍFICAS RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA Y A LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA	68
III.4. INCIDENCIAS COMUNES A LOS CONTRATOS DE OBRAS, SUMINISTRO Y OTROS CONTRATOS DE SERVICIOS.....	70
III.5. CONCLUSIÓN RELATIVA AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....	72
III.6. CONCLUSIÓN RELATIVA A LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES	73
IV. RECOMENDACIONES.....	73

ANEXOS.....	76
ALEGACIONES FORMULADAS.....	89

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BOE	Boletín Oficial del Estado
GISS	Gerencia de Informática de la Seguridad Social
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
ISM	Instituto Social de la Marina
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
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1	RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN, EJERCICIO 2018, CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE CONTRATOS Y PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN.....	19
CUADRO 2	EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS FORMALIZADOS EN EL EJERCICIO 2018 POR LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN. CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE CONTRATOS Y PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN.....	22
CUADRO 3	EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS DISTRIBUIDOS POR ENTIDADES EJERCICIO 2018.....	23
CUADRO 4	EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA FISCALIZADOS EJERCICIO 2018.....	24
CUADRO 5	EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y	24
CUADRO 6	EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA FISCALIZADOS DISTRIBUIDOS POR ENTIDADES.....	25
CUADRO 7	EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA FISCALIZADOS DISTRIBUIDOS POR ENTIDADES.....	25
CUADRO 8	CONTRATOS FISCALIZADOS CLASIFICADOS POR SU NORMA REGULADORA	26
CUADRO 9	INFORMACIÓN CONTRACTUAL QUE NO FIGURA PUBLICADA EN LA PLATATORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO	28
CUADRO 10	CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE LA TGSS FISCALIZADOS.....	38
CUADRO 11	CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA DE LA TGSS	44

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1	DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN, CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE CONTRATOS EJERCICIO 2018.....	20
GRÁFICO Nº 2	DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN, CLASIFICACIÓN POR PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN EJERCICIO 2018	21

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La ***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***, se ha realizado 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), y figuraba en el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2019*, aprobado por su Pleno en sesión de 20 de diciembre de 2018.

El Pleno, en sesión de 28 de febrero de 2019, acordó la iniciación de este procedimiento fiscalizador, siendo aprobadas las Directrices Técnicas el 30 de abril de 2019. Con posterioridad, y teniendo en cuenta las circunstancias producidas durante el desarrollo de los trabajos de fiscalización (las entidades solicitaron una prórroga para la remisión de la documentación complementaria requerida por este Tribunal de Cuentas), fue necesario incorporar la fiscalización al *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020*, aprobado por su Pleno en sesión de 19 de diciembre de 2019.

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.

La fiscalización se incluye dentro de 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, mediante la fiscalización de la contratación de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Debe señalarse asimismo que la presente fiscalización y sus resultados están parcialmente enfocados a la elaboración del *Informe anual de la actividad fiscalizadora sobre la contratación del sector público* que habrá de llevarse a cabo por el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio 2021, para dar cumplimiento a la petición formulada por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en su Resolución de 10 de octubre de 2017.

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

La fiscalización ha comprendido el análisis de los contratos formalizados durante el ejercicio 2018 por las siguientes entidades:

- a) La Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).
- b) El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

c) El Instituto Social de la Marina (ISM).

La Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS), con naturaleza de Servicio Común de la Seguridad Social¹, con personalidad jurídica y nivel orgánico de Subdirección General, adscrita a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, no se ha incluido en el ámbito subjetivo de la fiscalización, debido a la singularidad, desde el punto de vista contractual, de las adquisiciones que realiza, lo cual aconseja llevar a cabo, en su caso, un informe de fiscalización diferenciado. Además, debe tenerse en cuenta que en el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020*, aprobado por su Pleno el 19 de diciembre de 2019, ya figura incluida la *Fiscalización integral de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, ejercicios 2018 y 2019*. Asimismo, aunque no se trata ni de una Entidad Gestora ni propiamente de un Servicio Común, se ha entendido necesario incluir, en el ámbito subjetivo de esta fiscalización, a la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS), órgano con rango de Dirección General, y dependencia orgánica de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y funcional de la Intervención General de la Administración del Estado. El análisis de su contratación conjuntamente con el de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social se ha debido, principalmente, a las siguientes razones:

- El presupuesto de la IGSS se integra, como una sección independiente, en el de la TGSS².
- La IGSS se encuentra adscrita, como las restantes entidades y servicios objeto de la Fiscalización, a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.
- El Interventor General de la Seguridad Social tiene atribuida la competencia para la celebración de contratos.

El Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, con carácter de Servicio Común sin personalidad jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, no ha sido incluido en el ámbito subjetivo de la fiscalización, por la mínima relevancia económica de su contratación durante el ejercicio fiscalizado.

El ámbito objetivo ha comprendido los contratos formalizados en el ejercicio 2018 y ha abarcado todas sus fases e incidencias (preparación, adjudicación y formalización, ejecución, modificación, prórroga y extinción).

El ámbito temporal de la fiscalización ha abarcado el análisis de los contratos formalizados durante el ejercicio 2018 por las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización, indicadas anteriormente, extendiéndose al análisis de la ejecución de los contratos hasta el momento de la conclusión de los trabajos de fiscalización.

En relación con lo anterior, debe señalarse que la fiscalización presenta la peculiaridad de estar sujeta a dos regímenes jurídicos distintos: el establecido en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), y el recogido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), vigente desde el 9 de marzo de 2018.

¹ Artículo 74 bis del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, añadido por la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y Disposición adicional segunda del Real Decreto 903/2018, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

² Artículo 70 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa, por lo que el objetivo genérico de la misma ha consistido en el análisis de los contratos celebrados por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, y por la IGSS, para verificar si el procedimiento se ha adecuado a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables durante el ejercicio 2018, y si la gestión contractual se ha adecuado a los principios de eficiencia y economía, exigibles en la gestión del gasto público.

I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas de la fiscalización, los objetivos de esta han sido los siguientes:

1. Analizar si en la documentación preparatoria del expediente de contratación se acredita suficientemente la necesidad de contratar.
2. Analizar los métodos utilizados o estimaciones realizadas (estudios económicos y de mercado) por parte de los órganos de contratación para calcular el precio de los contratos.
3. Comprobar que los órganos de contratación han verificado los requisitos de capacidad y solvencia de las empresas para contratar con la Administración.
4. Verificar que el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas y de los pliegos de prescripciones técnicas particulares se ajusta a la normativa legal y reglamentaria aplicable (Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley de Contratos del Sector Público, Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, etc.).
5. Analizar los procedimientos de adjudicación utilizados y la suficiencia de su justificación, en especial en los supuestos de adjudicaciones realizadas mediante procedimientos restrictivos de la publicidad y de la concurrencia.
6. Analizar las actuaciones de las Mesas de Contratación, en especial en relación con la valoración de las ofertas y de las propuestas de adjudicación, para verificar que se realizaron de acuerdo con los pliegos de cláusulas administrativas particulares y con los principios que deben regir la contratación pública.
7. Comprobar la ejecución y el cumplimiento de los contratos, atendiendo a su recepción, facturación y pago.
8. Analizar los supuestos de imposición de penalidades a los contratistas por incumplimiento contractual, y los supuestos de resolución de los contratos, en su caso y cualquier otra circunstancia que tenga lugar durante la ejecución de los mismos.

En la fiscalización se ha analizado, además, el cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todos los aspectos relacionados con los objetivos de la presente fiscalización. Asimismo, en las actuaciones dirigidas al cumplimiento de los objetivos de esta fiscalización se han abordado las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, relacionadas con los objetivos de la misma.

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 adecuadamente su colaboración las entidades fiscalizadas.

I.4. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

I.4.1. RELACIONES DE CONTRATOS

Las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social integrantes del ámbito subjetivo de la Fiscalización remitieron a este Tribunal la relación comprensiva de la contratación celebrada en el ejercicio 2018, 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 convenios 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.

Por otra parte, la IGSS remitió la relación comprensiva de la contratación celebrada durante el ejercicio 2018 el 26 de marzo de 2019, es decir, una vez concluida la fecha límite prevista en la citada Instrucción (antes de que concluya el mes de febrero del ejercicio siguiente al que se refieran los contratos).

I.4.2. EXTRACTOS DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

Asimismo, las entidades fiscalizadas han 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 formalizados durante el ejercicio 2018 y que superasen 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 los documentos obligatorios relacionados en el Anexo I de la citada Instrucción General.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido a la Directora General del INSS, al Director General de la TGSS, al Director del ISM y al Interventor General de la Seguridad Social; así como a quienes ostentaron dichos cargos durante los ejercicios fiscalizados, con objeto de que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones.

Asimismo, dicho Anteproyecto de Informe fue remitido al Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, en su condición de órgano superior del Ministerio, así como a quienes ostentaron dichos cargos, durante parte del período fiscalizado. Además, se remitió para su conocimiento al Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En el plazo concedido fueron recibidas en este Tribunal las alegaciones realizadas por la Directora General del INSS, el Director General de la TGSS y el Interventor General de la Seguridad Social; uno de los ex Directores Generales de la TGSS y una de las ex Directoras Generales del INSS se sumaron a las alegaciones formuladas por los responsables de las respectivas entidades. El

actual Director del ISM, que ostentó el cargo durante todo el período fiscalizado, ha manifestado su conformidad con el Anteproyecto, expresando su deseo de no formular alegaciones.

Por su parte, el Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones asumió como propias las alegaciones formuladas al Anteproyecto de Informe por los distintos responsables de las entidades fiscalizadas que se encuentran bajo su dependencia orgánica.

A la vista de las citadas alegaciones, se han efectuado, cuando ha procedido, las oportunas modificaciones en el texto del Informe. En relación con algunas alegaciones que manifiestan su disconformidad con el contenido del mismo, 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 estos casos.

Por último, 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.

I.6. NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN

I.6.1. NATURALEZA JURÍDICA

El Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), establece que las Entidades Gestoras de la Seguridad Social son entidades de derecho público y tienen capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que les están encomendados, que son la gestión y administración de la Seguridad Social, bajo la dirección y tutela de los respectivos Departamentos ministeriales.

Por su parte, los Servicios Comunes de la Seguridad Social, con personalidad jurídica, realizan funciones que afectan a todos los regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social y desarrollan tareas que, por su propia naturaleza, inciden y son afines a todas las demás entidades del Sistema. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73 del citado TRLGSS, *“corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el establecimiento de Servicios Comunes, así como la reglamentación de su estructura y competencias”*³.

En materia de contratación, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social están expresamente sujetos a las prescripciones de la LCSP y del TRLCSP, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.1.b) del TRLCSP (así como en el artículo 3.1.b) de la LCSP), teniendo la consideración de Administración Pública, a los efectos de aplicación del TRLCSP, tal y como dispone su artículo 3.2.a) (y el artículo 3.2.a) de la LCSP). Asimismo, tal y como dispone el artículo 70 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, *“Se atribuyen al Interventor General de la Seguridad Social las competencias necesarias para la administración y gestión de..., las referentes a la celebración de contratos en los términos previstos por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas...”*.

³ Esta referencia al Ministerio de Empleo y Seguridad Social hay que entenderla realizada, a partir del 23 de junio de 2018, al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, en virtud de lo previsto en el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y en la actualidad al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

En virtud de lo expresado anteriormente, en la fiscalización ha sido objeto de análisis la contratación celebrada por las siguientes Entidades, adscritas durante el ejercicio 2018 al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social:

1. El Instituto Nacional de la Seguridad Social, que, de acuerdo con el artículo 66 y 68 del TRLGSS, es una Entidad Gestora de la Seguridad Social que tiene naturaleza de Entidad de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados, que son, principalmente, la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social y el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria.
2. La Tesorería General de la Seguridad Social, que es un Servicio Común con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos financieros, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias. Tiene a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del Sistema de la Seguridad Social (artículo 74 del TRLGSS).
3. El Instituto Social de la Marina, que, según establece el Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, se constituye como una entidad de ámbito nacional de derecho público, con personalidad jurídica propia, y tiene como finalidad la asistencia a los trabajadores del mar, tanto en España como en el extranjero, favoreciendo su mejoramiento humano, profesional y económico-social, además de las atribuciones de gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, cumpliendo las funciones y servicios que le atribuyen sus leyes reguladoras y demás disposiciones vigentes.

Así pues, el ISM actúa con una doble dimensión de competencias: como organismo encargado de la asistencia de los trabajadores del sector marítimo-pesquero y como Entidad Gestora del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

4. La Intervención General de la Seguridad Social, que está adscrita a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y a la que, en virtud de lo dispuesto en el precitado artículo 70 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, se le atribuyen competencias para la celebración de contratos.

Tal y como se ha indicado anteriormente, la GISS, con naturaleza de Servicio Común de la Seguridad Social con personalidad jurídica propia, y el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, con naturaleza de Servicio Común a Seguridad Social sin personalidad jurídica propia, ambas con nivel orgánico de Subdirección General, no se han incluido en el ámbito subjetivo de la fiscalización.

I.6.2. MARCO NORMATIVO

La normativa de aplicación a la contratación celebrada por las Entidades integrantes del ámbito subjetivo de la presente Fiscalización, vigente durante el ejercicio 2018 se contiene, con carácter general, en las siguientes disposiciones:

- Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y a partir del 9 de marzo de 2018, 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, que derogó el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

- Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.
- 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.
- Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.
- 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.
- Real Decreto 703/2017, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
- Real Decreto 903/2018, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
- Resolución de 12 de junio de 2012, de la Tesorería General de la Seguridad Social, sobre delegación de competencias en sus órganos centrales y provinciales y en otros servicios comunes de la Seguridad Social.
- Resolución de 19 de noviembre de 2013, del Instituto Social de la Marina, sobre delegación de competencias⁴.
- Resolución de 22 de diciembre de 2017, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, sobre delegación de competencias⁵.
- Orden HFP/1298/2017, de 26 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2018.

⁴ Derogada con posterioridad al ejercicio fiscalizado por la Resolución de 4 de diciembre de 2018, del Instituto Social de la Marina, sobre delegación de competencias.

⁵ Derogada con posterioridad al ejercicio fiscalizado por la Resolución de 18 de febrero de 2019, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, sobre delegación de competencias.

Tal y como se ha indicado en el subapartado I.2 del presente Informe, la presente Fiscalización presenta la peculiaridad de estar sujeta a dos regímenes jurídicos distintos: el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, vigente desde el 9 de marzo de 2018.

I.6.3. ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN

Los Directores Generales de INSS y TGSS, el Director del ISM⁶, así como el Interventor General de la Seguridad Social, son los órganos de contratación, con las limitaciones establecidas en el artículo 323 de la LCSP y en el artículo 317 del TRLCSP respecto de los contratos cuyo valor estimado supere los 900.000 euros⁷, que requieren autorización previa del Titular del Departamento Ministerial (durante el ejercicio fiscalizado, la Ministra de Empleo y Seguridad Social y, a partir del 23 de junio de 2018, la Ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social), y de los contratos cuyo valor estimado sea igual o superior a 12.000.000 euros, que requieren la autorización del Consejo de Ministros.

Los órganos de contratación pueden delegar sus competencias en materia presupuestaria y de contratación administrativa en los órganos integrantes de sus servicios centrales y provinciales, con la finalidad de lograr una mayor agilidad en la ejecución de los procedimientos de gestión, si bien quedan excluidas de esta delegación, con carácter general, las facultades de interpretación de los contratos, resolución de las dudas sobre su cumplimiento, su modificación por razón de interés público y su resolución.

I.7. PRINCIPALES MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN

Según los datos que figuran en las relaciones certificadas remitidas a este Tribunal de Cuentas, la actividad contractual de las entidades fiscalizadas durante el ejercicio 2018 se resume en el cuadro siguiente:

⁶ De acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del Instituto Social de la Marina, el rango orgánico del Director del Instituto Social de la Marina es el de Subdirector General.

⁷ Importe fijado en la Disposición transitoria segunda de la LCSP y Disposición transitoria tercera del TRLCSP.

**CUADRO 1
RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN, EJERCICIO 2018, 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	20	83	6.883.242,08	87
	Abierto pluralidad de criterios	1	4	592.365,37	7
	Abierto simplificado	1	4	285.607,47	4
	Procedimiento negociado sin publicidad	2	9	167.104,83	2
Subtotal		24	3	7.928.319,75	9
Suministro	Abierto criterio precio	14	3	1.369.770,24	3
	Abierto pluralidad de criterios	6	1	546.294,14	2
	Abierto simplificado	8	2	258.307,53	1
	Contratación centralizada	205	42	14.244.873,02	36
	Derivado de Acuerdo Marco	233	47	18.802.505,00	48
	Procedimiento negociado sin publicidad	22	4	4.047.286,00	10
	Adjudicación directa	1	0	1.178,43	0
Otros	3	1	13.175,25	0	
Subtotal		492	62	39.283.389,61	44
Servicios	Abierto criterio precio	46	17	7.062.079,49	17
	Abierto pluralidad de criterios	118	44	30.062.852,06	71
	Abierto simplificado	55	21	2.367.596,35	6
	Contratación centralizada	6	2	578.061,55	1
	Derivado de Acuerdo Marco	3	1	124.966,40	0
	Procedimiento negociado con publicidad	2	1	67.270,00	0
	Procedimiento negociado sin publicidad	34	13	2.077.416,35	5
	Otros	2	1	13.148,87	0
Subtotal		266	33	42.353.391,07	47
Privados	Abierto simplificado	1	7	17.341,48	36
	Adjudicación directa	14	93	30.686,44	64
Subtotal		15	2	48.027,92	0
Administrativo especial	Procedimiento negociado sin publicidad	2	100	54.560,00	100
Subtotal		2	0	54.560,00	0
TOTAL		799	100	89.667.688,35	100

Fuente: elaboración propia a partir de la información rendida por las entidades fiscalizadas.

*Nota: El cuadro ha sido elaborado teniendo en cuenta la denominación de los procedimientos de adjudicación que figuran en las relaciones certificadas de contratos remitidas por las entidades. La información relativa a los contratos formalizados en el ejercicio 2018, desglosada por tipos y procedimientos de adjudicación por cada una de las entidades de la Seguridad Social fiscalizadas, se refleja en el anexo 1 del presente Informe.

Según los datos que figuran en el cuadro 1, en el ejercicio 2018 las entidades fiscalizadas celebraron 266 contratos de servicios (el 33 % del total de contratos celebrados) por un importe de 42.353.391,07 euros, el 47 % del importe total contratado durante el ejercicio 2018, de los cuales 118 (el 44 % del total de contratos de servicios celebrados) fueron adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, por un importe global de

30.062.852,06 euros, lo que constituye el 71 % del importe de los contratos de servicios adjudicados en el citado ejercicio.

Asimismo, celebraron un total de 492 contratos de suministro, por importe de 39.283.389,61 euros, lo que supuso el 44 % del importe total contratado en el ejercicio fiscalizado, adjudicándose mediante el sistema de contratación centralizada y derivada de un acuerdo marco el 89 % del total del número de los contratos celebrados y el 84 % del total del importe de los contratos de este tipo.

Además, 65 contratos fueron celebrados mediante procedimiento abierto simplificado (un contrato de obras, 8 contratos de suministro, 55 contratos de servicios y un contrato privado), por un importe total de 2.928.852,83 euros, lo que supone el 3 % del importe total contratado durante el ejercicio; y 60 contratos fueron adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad (2 contratos de obras, 22 contratos de suministro, 34 contratos de servicios y 2 contratos administrativos especiales), por un importe total de 6.346.367,18 euros, que supuso un 7 % del importe total contratado en 2018.

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 47 % del importe total adjudicado; y recogiendo, 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 (31.201.511,57 euros) supone el 35 % del importe total de los contratos celebrados por las entidades fiscalizadas en el ejercicio 2018.

GRÁFICO Nº 1

DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN, CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE CONTRATOS, EJERCICIO 2018

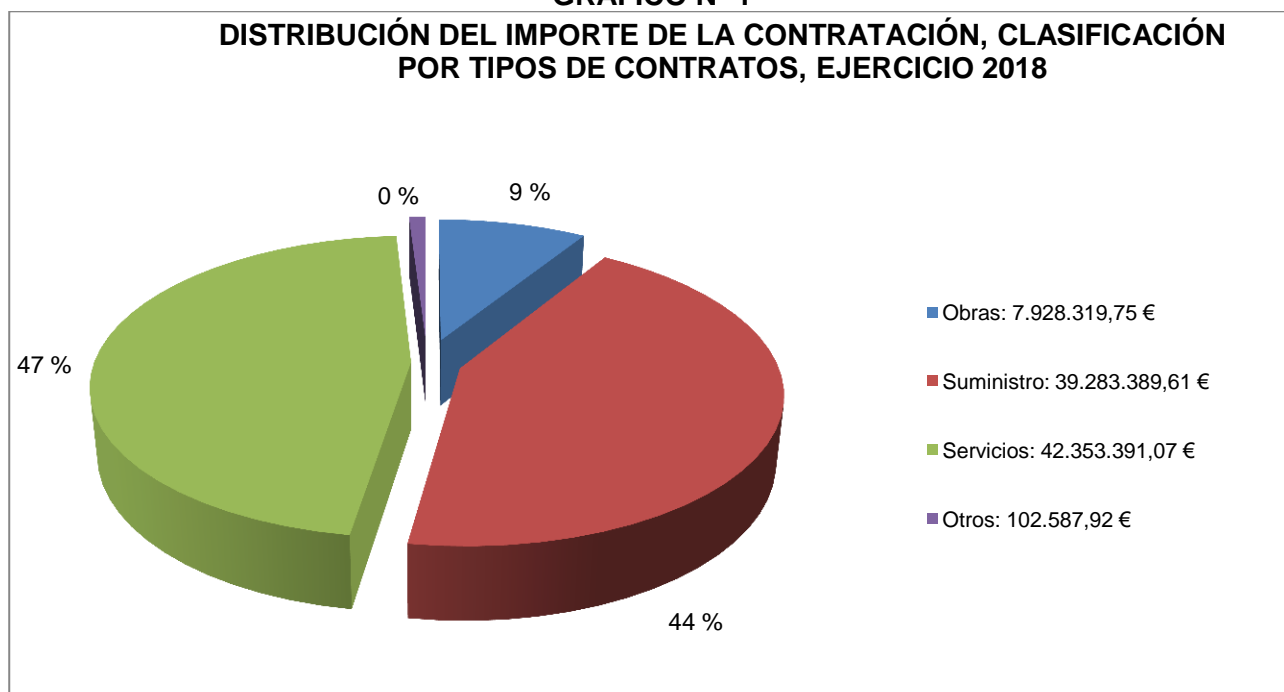
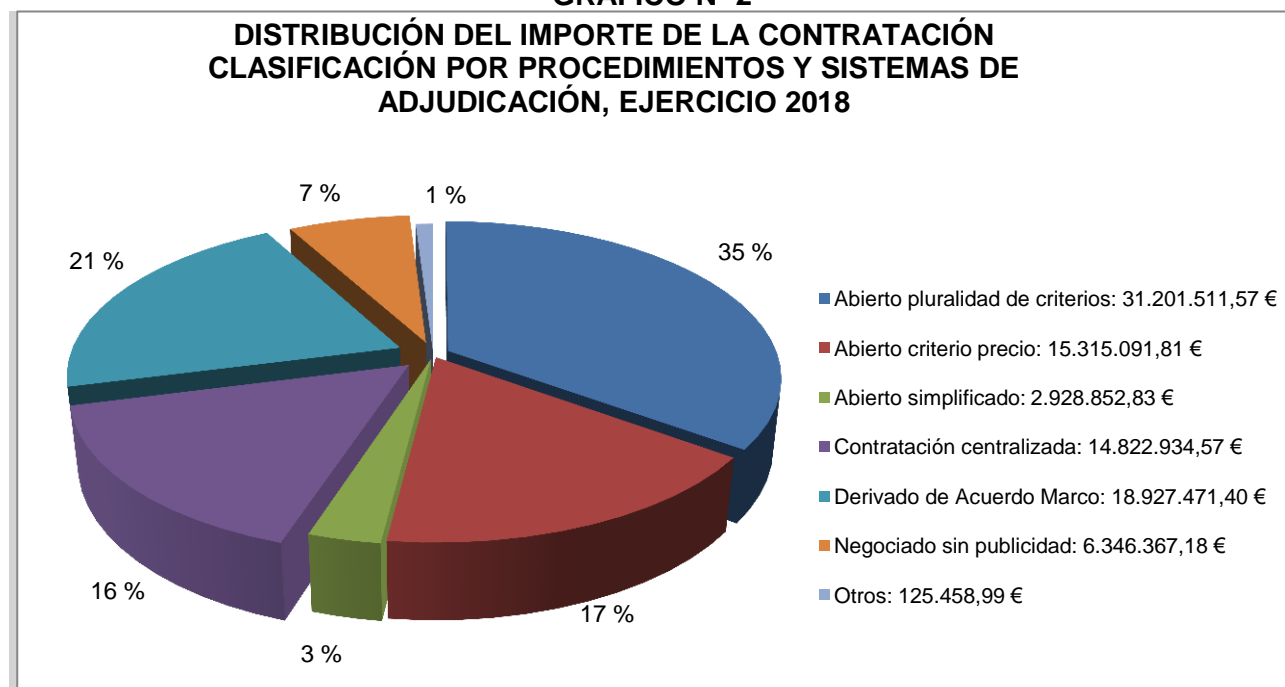


GRÁFICO Nº 2
DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN
CLASIFICACIÓN POR PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE
ADJUDICACIÓN, EJERCICIO 2018



I.8. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS

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

1. Se han fiscalizado todos los contratos cuya remisión al Tribunal de Cuentas resulta obligatoria, por razón del importe y del tipo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 335 de la LCSP, en el artículo 29 del TRLCSP, y en la *Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y convenios 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. Además de los contratos indicados en el párrafo anterior, y tras realizar, durante el curso de los trabajos, los ajustes en la selección de la muestra que han sido necesarios para el adecuado cumplimiento de los objetivos de la fiscalización, se han seleccionado ocho expedientes, teniendo en cuenta su objeto (obras, servicios y suministro) y los diferentes procedimientos de adjudicación utilizados (abierto criterio precio, abierto con pluralidad de criterios, negociado sin publicidad y de adquisición centralizada). En particular, se han fiscalizado los siguientes expedientes, todos ellos de remisión no obligatoria:
 - a) Cuatro contratos de obras, adjudicados, uno de ellos mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, dos mediante procedimiento abierto criterio precio y uno mediante procedimiento negociado sin publicidad.
 - b) Tres contratos de suministro adjudicados, uno de ellos mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, uno mediante procedimiento negociado sin publicidad y uno mediante contratación centralizada.
 - c) Un contrato de servicios adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad.

Teniendo en cuenta los criterios anteriores (a y b) la muestra que ha sido analizada representa los siguientes porcentajes calculados sobre el importe total de la contratación celebrada por las Entidades:

- a) El 75 % de los contratos de obras, el 73 % de los contratos de servicios y el 52 % de los contratos de suministro.
- b) El 61,14 % de los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto, siendo aplicado como único criterio de adjudicación el precio, el 85,43 % de los adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, el 67,91 % de los contratos adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad y el 50,92 % de los contratos derivados de un acuerdo marco y de adquisición centralizada, realizados a través de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación.

De acuerdo con dichos criterios, en la fiscalización se han analizado 102 expedientes de contratos formalizados en el ejercicio 2018 (que se relacionan en los anexos 2, 3, 4 y 5), por un importe global de 57.515.127,72 euros, lo que representa el 64 % del importe total de los contratos celebrados por las entidades. Los datos de los mencionados 102 expedientes se exponen, en función del tipo y del procedimiento de adjudicación, en el cuadro siguiente:

CUADRO 2
EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS FORMALIZADOS EN EL EJERCICIO 2018
POR LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN.
CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE CONTRATOS Y PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE
ADJUDICACIÓN
(Importes en euros, IVA incluido)

Tipo	Procedimiento	Nº de contratos	% sobre celebrados	Importe	% sobre celebrados
Obras	Abierto criterio precio	3	15	5.243.306,02	76
	Abierto pluralidad de criterios	1	100	592.365,37	100
	Negociado sin publicidad	1	50	142.107,83	85
Subtotal		5	21	5.977.779,22	75
Suministro	Abierto pluralidad de criterios	1	17	105.155,96	19
	Negociado sin publicidad	7	32	3.248.431,77	80
	Contratación centralizada	4	2	11.385.640,31	80
	Derivado de Acuerdo Marco	6	3	5.799.227,89	31
Subtotal		18	4	20.538.455,93	52
Servicios	Abierto criterio precio	14	30	4.121.059,70	58
	Abierto pluralidad de criterios	61	52	25.958.285,84	86
	Negociado sin publicidad	4	12	919.547,03	44
Subtotal		79	30	30.998.892,57	73
TOTAL		102	13	57.515.127,72	64

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por las entidades fiscalizadas.

*Nota: La información relativa a los expedientes de contratación fiscalizados en el ejercicio 2018 por cada una de las entidades de las Seguridad Social fiscalizadas, se refleja en los anexos 2, 3, 4 y 5 del presente Informe.

En el cuadro 2 anterior se han mantenido las denominaciones de los procedimientos de adjudicación que figuran en las relaciones certificadas de contratos remitidas por las entidades fiscalizadas, con objeto de aplicar un criterio homogéneo que permita ofrecer información

coherente de los porcentajes de la muestra de contratos fiscalizados respecto a la totalidad de los celebrados que constan en dicha certificación.

En relación con lo anterior debe señalarse no obstante que, una vez analizados los expedientes por este Tribunal, se ha constatado que cinco contratos de suministro celebrados por el ISM, que aparecen en la certificación remitida por la entidad como adjudicados mediante “*procedimiento negociado sin publicidad*”, se refieren, en realidad, a contratos “*derivados de acuerdo marco*” en los que se llevó a cabo una nueva licitación entre las empresas incluidas en dicho acuerdo (artículo 221 de la LCSP). Ello supone que, utilizando la denominación adecuada de los procedimientos de adjudicación, la muestra ha estado constituida por 63 contratos adjudicados por procedimiento abierto con una pluralidad de criterios por importe total de 26.655.807,17 euros, 17 contratos adjudicados por procedimiento abierto siendo el criterio precio el único valorable, por un importe total de 9.364.365,72 euros, 4 contratos adjudicados por el sistema de adquisición centralizada, por un importe total de 11.385.640,31 euros, 11 contratos derivados de acuerdo marco por un importe total de 8.499.227,89 euros, y 7 contratos adjudicados por procedimiento negociado sin publicidad por importe total de 1.610.086,63 euros.

En el cuadro siguiente figuran las magnitudes totales relativas a los contratos incluidos en la muestra, distribuidos por cada una de las entidades de la Seguridad Social fiscalizadas:

**CUADRO 3
EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS DISTRIBUIDOS POR ENTIDADES
EJERCICIO 2018**

(Importes en euros, IVA incluido)

ENTIDAD	Expedientes celebrados (A)		Expedientes fiscalizados (B)		% (B/A)	
	Nº	Importe	Nº	Importe	% / sobre nº de contratos	% / sobre importes
INSS	231	23.765.411,33	14	18.319.936,63	6	77
TGSS	428	50.549.911,10	62	28.862.823,47	14	57
ISM	139	14.926.143,42	25	9.906.145,12	18	66
IGSS	1	426.222,50	1	426.222,50	100	100
TOTAL	799	89.667.688,35	102	57.515.127,72	13	64

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por las entidades fiscalizadas.

Además, debe reseñarse que de los contratos de servicios de rendición obligatoria incluidos en la muestra, 28 son contratos de servicios de limpieza y otros 28 son de servicios de vigilancia y seguridad privada, por un importe total de 8.751.463,80 euros y 11.727.047,28 euros respectivamente, IVA incluido en ambos casos. En los cuadros siguientes (4 y 5) se reflejan los datos de dichos tipos de contratos fiscalizados:

CUADRO 4
EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA FISCALIZADOS
EJERCICIO 2018
(Importes en euros, IVA incluido)

	Contratos celebrados (A)	Contratos fiscalizados (B)	% (B/A)
Nº de contratos	52	28	53,85
Importe de adjudicación	10.745.296,59	8.751.463,80	81,44

Fuente: elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades fiscalizadas.

El cuadro anterior muestra que se ha analizado el 53,85 % de los contratos celebrados durante el ejercicio 2018 con dicho objeto, los cuales suponen el 81,44 % del importe total adjudicado.

CUADRO 5
EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y
SEGURIDAD PRIVADA FISCALIZADOS
EJERCICIO 2018
(Importes en euros, IVA incluido)

	Contratos celebrados (A)	Contratos fiscalizados (B)	% (B/A)
Nº de contratos	54	28	51,85
Importe de adjudicación	13.945.397,44	11.727.047,28	84,09

Fuente: elaboración propia a partir de la información remitida por las entidades fiscalizadas.

Asimismo, tal y como figura en el cuadro 5, se ha examinado el 51,85 % de los contratos celebrados durante el ejercicio 2018 con dicho objeto, los cuales suponen el 84,09 % del importe total adjudicado.

En los siguientes cuadros se muestran las magnitudes relativas a los contratos de servicios de vigilancia y de seguridad privada y a los contratos de servicios de limpieza fiscalizados, distribuidos por cada una de las entidades de la Seguridad Social:

CUADRO 6
EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA
FISCALIZADOS DISTRIBUIDOS POR ENTIDADES
EJERCICIO 2018

(Importes en euros, IVA incluido)

ENTIDAD	Expedientes celebrados (A)		Expedientes fiscalizados (B)		%(B/A)	
	Nº	Importe	Nº	Importe	% / sobre nº de contratos	% / sobre importes
INSS	6	1.464.497,00	2	1.276.329,93	33	87
TGSS	34	9.351.014,40	20	8.011.940,06	59	86
ISM	14	3.129.886,04	6	2.438.777,29	43	78
IGSS	0	0,00	0	0,00	-	-
TOTAL	54	13.945.397,44	28	11.727.047,28	52	84

Fuente: elaboración propia a partir de los datos remitidos por las entidades fiscalizadas.

CUADRO 7
EXPEDIENTES DE CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA FISCALIZADOS
DISTRIBUIDOS POR ENTIDADES
EJERCICIO 2018

(Importes en euros, IVA incluido)

ENTIDAD	Expedientes celebrados (A)		Expedientes fiscalizados (B)		%(B/A)	
	Nº	Importe	Nº	Importe	% / sobre nº de contratos	% / sobre importes
INSS	7	564.614,56	2	332.738,11	29	59
TGSS	33	8.243.917,66	20	6.994.155,42	61	85
ISM	12	1.936.764,37	6	1.424.570,27	50	74
IGSS	0	0,00	0	0,00	-	-
TOTAL	52	10.745.296,59	28	8.751.463,80	54	81

Fuente: elaboración propia a partir de los datos remitidos por las entidades fiscalizadas.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN

En este apartado del presente Informe se desarrollan los resultados más significativos obtenidos por este Tribunal como consecuencia del examen realizado de la contratación celebrada durante el ejercicio 2018 por las entidades fiscalizadas.

En el análisis de la contratación ha sido preciso tener en cuenta como ya se ha indicado anteriormente, que durante el período fiscalizado han resultado aplicables a los contratos del sector público dos normas jurídicas: el TRLCSP, que estuvo en vigor hasta el 8 de marzo del año 2018, y la vigente LCSP.

En el siguiente cuadro, se reflejan los datos relativos a la muestra de contratos seleccionados para su fiscalización, diferenciando los contratos sujetos al TRLCSP de los contratos a los que resulta aplicable la LCSP:

CUADRO 8
CONTRATOS FISCALIZADOS CLASIFICADOS POR SU NORMA REGULADORA
(Importe en euros, IVA incluido)

Clasificación por razón de la normativa aplicable	2018		
	Nº	Importe	%
TRLCSP	64	45.106.109,36	78
Ley 9/2017	38	12.409.018,36	22
T O T A L	102	57.515.127,72	100

Fuente: elaboración propia a partir de los datos remitidos por las entidades fiscalizadas.

Como puede observarse en el cuadro anterior, del total de la contratación fiscalizada celebrada por las entidades en el ejercicio 2018, 64 contratos están sujetos al TRLCSP lo que constituye el 78 % del importe de los contratos fiscalizados, mientras que a 38 contratos les ha resultado aplicable la LCSP, representando un 22 % del importe de la contratación examinada. Teniendo en cuenta esta particularidad, antes de la exposición de los resultados obtenidos resulta conveniente, a juicio de este Tribunal, hacer algunas consideraciones.

A) CONSIDERACIONES PREVIAS

Este Tribunal ha analizado conjuntamente los contratos celebrados en el ejercicio 2018 por las entidades de la Seguridad Social fiscalizadas, comprobando el grado de cumplimiento de la normativa que, en cada momento, resultaba aplicable (el TRLCSP o la LCSP), de conformidad con los siguientes criterios previstos en la Disposición transitoria primera de la LCSP:

“1. Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se registrarán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados sin publicidad, para determinar el momento de iniciación se tomara en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.

2. *Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se registrarán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior*".

Por lo tanto, interpretado literalmente, los contratos adjudicados con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP⁸ pero cuya tramitación comenzó con anterioridad a su entrada en vigor, debían regirse por la LCSP en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas.

En relación con ello, debe señalarse que, con carácter general, excepto en los expedientes números 1, 19 y 25 del anexo 3, y número 5 del anexo 4, los documentos de formalización de los contratos analizados no contemplan en sus cláusulas la aplicación de la LCSP (en cuanto a los efectos y extinción), habiéndose iniciado su tramitación antes de la entrada en vigor de la LCSP pero habiendo sido adjudicados con posterioridad a dicha fecha, no previendo, como correspondía haber hecho, la aplicación del criterio establecido en la citada Disposición transitoria.

B) DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL A TRAVÉS DEL PERFIL DE CONTRATANTE UBICADO EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

La relevancia que adquiere la figura del perfil de contratante se pone de manifiesto en el Preámbulo de la LCSP, en el que se indica que la nueva regulación del perfil de contratante resulta "...*más exhaustiva que la anterior, que le otorga un papel principal como instrumento de publicidad de los distintos actos y fases de la tramitación de los contratos de cada entidad...*". En este sentido, con la finalidad de "...*asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos...*", el artículo 63.3 de la LCSP contempla la obligación de los órganos de contratación de difundir a través de dicho perfil, alojado en la Plataforma de contratación del Sector Público⁹, la información y documentación relativa a su actividad contractual. Por ello, este Tribunal ha considerado de interés para la fiscalización analizar el cumplimiento por parte de las entidades 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 respecto de los treinta y ocho contratos fiscalizados sujetos a la LCSP reflejan que la práctica totalidad de los documentos y de la información relativa a los contratos formalizados en el ejercicio 2018 ha sido publicada por las entidades, de conformidad con lo exigido por la LCSP. Además, 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 el perfil de contratante constituye una causa de nulidad de los contratos (artículo 39 de la LCSP). No obstante lo anterior, en el cuadro 9 siguiente se muestra la documentación contractual relativa a quince expedientes de contratación fiscalizados sujetos a la LCSP que, según las comprobaciones realizadas por este Tribunal, no figura publicada:

⁸ La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público, entró en vigor a los cuatro meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, es decir, el 9 de marzo 2018.

⁹ <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>

CUADRO 9
INFORMACIÓN CONTRACTUAL QUE NO FIGURA PUBLICADA EN LA PLATATORMA DE
CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Nº ref. entidad	Entidad	1	2	3	4	5	6	7	8	9
602018 PA /1005	ISM	x								
36/2018/PA/1007	ISM							x		
152018/PA/1002	ISM							x	x	
46-IS-041/2018	TGSS	x	x			x	x	x	x	
29-29-PN2/18X	TGSS	x	x	x	x	x		x	x	x
48-48PA01/2019	TGSS						x	x	x	
13-13/UC3/2018	TGSS							x		
38-38/2019/03	TGSS							x		
38-38/2019/01	TGSS							x		
23-PA-4/2018	TGSS							x		
17/EXPT/2019/01GI	TGSS						x	x	x	
45/VC-02/19	INSS							x	x	
45/UC-01/19	INSS	x	x			x	x	x	x	
29/UC-2/19	INSS	x	x			x		x	x	
03VC-02/19	INSS		x			x	x	x	x	

1: Memoria justificativa de la necesidad 2: Informe sobre insuficiencia de medios 3: Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares 4: Pliego de Prescripciones Técnicas 5: Aprobación del Expediente 6: Licitador/es 7: Actas mesa de contratación 8: Informe de valoración 9: Composición mesa contratación.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del perfil de contratante de las entidades, 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 indicando la normativa que ha resultado de aplicación en cada caso. El presente Informe se estructura enfocándose a la elaboración del *Informe anual de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre la contratación del sector público* que habrá de llevarse a cabo por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio 2021, para dar cumplimiento a la petición formulada por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en su Resolución de 10 de octubre de 2017. Por ello, se exponen de forma diferenciada, los resultados obtenidos en el examen de los expedientes de contratación de servicios de vigilancia y de seguridad privada y de los contratos de servicios de limpieza, por cada una de las entidades fiscalizadas y, a continuación, otras incidencias relativas a los contratos fiscalizados.

II.2. INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

II.2.1. 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 INSS ha celebrado 6 contratos de servicios de vigilancia y seguridad privada en el ejercicio 2018, de los cuales se han analizado los 2 expedientes de contratación cuya remisión resulta obligatoria por razón del precio de adjudicación, por una cuantía de 1.276.329,93 euros, lo que supone el 87 % del importe de los contratos de servicios de vigilancia celebrados por esa Entidad, adjudicándose, ambos, mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación. Los resultados del análisis realizado se exponen a continuación.

a) Actuaciones administrativas preparatorias

Justificación de la no división en lotes del objeto del contrato:

En los 2 expedientes analizados (números 6 y 8 del anexo 2), la no división del objeto del contrato en lotes se justifica, genéricamente, en que ello dificulta "... la correcta ejecución... desde un punto

de vista técnico, siendo necesaria la coordinación de dicha ejecución por una misma empresa...", amparándose en lo dispuesto en el artículo 99.3 b) de la LCSP, pero sin concretar las razones de carácter técnico que fundamentan dicha justificación.

En relación con lo anterior, debe tenerse en cuenta que, sin perjuicio de las facultades discrecionales propias del órgano de contratación, el artículo 99.3 de la LCSP contempla que deberá preverse la realización independiente de cada una de las partes de un contrato mediante su división en lotes, siempre que su naturaleza o el objeto lo permitan, salvo que se justifique debidamente en el expediente su no división en "*motivos válidos*", como los enumerados en el artículo 99.3 de la LCSP. Sin embargo, este Tribunal considera que no puede resultar suficiente que el órgano de contratación reproduzca alguno de los motivos mencionados en el precitado artículo, sin la suficiente explicación de las razones de carácter técnico o económico que justifican las circunstancias concurrentes.

b) Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP)

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 dos expedientes de contratación citados, ambos sujetos a la LCSP, se contemplan en los PCAP las siguientes condiciones especiales de ejecución:

- En el expediente número 6 del anexo 2, el PCAP contempla como condición especial de ejecución durante el cumplimiento del contrato el respeto al convenio colectivo sectorial de aplicación y, en especial, de las obligaciones salariales básicas que se deriven del mismo.

- En el expediente número 8 del anexo 2, se exige a la empresa contratista el compromiso de adoptar determinadas medidas dirigidas a "*eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado laboral...*" y de "*fomentar la igualdad en el trabajo*", debiendo acreditarse dichas circunstancias mediante el distintivo de "*igualdad en la empresa,*" que regula el Real Decreto 1615/2009, de 26 de octubre, o, en su caso, mediante "*...la adopción de un plan de igualdad o de políticas de igualdad en la empresa...*", si bien en los PCAP no se hace referencia expresa a la aplicación de dichas medidas vinculándolas respecto del personal adscrito a la ejecución del servicio objeto del contrato lo que, a juicio de este Tribunal, resulta preciso en aras de lograr la eficacia de su cumplimiento, más allá de lo que constituye la política de responsabilidad social corporativa de la empresa adjudicataria.

Asimismo, debe señalarse que, en ambos casos, los PCAP prevén la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de dichas condiciones y 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.

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

En el expediente número 8 del anexo 2, el criterio de adjudicación consistente en "*...estar en posesión del Sello de Entidad adherida a la estrategia de emprendimiento y empleo joven, expedido por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social...*", valorado con 7 puntos, constituye una característica propia de la empresa, que hubiera tenido encaje legal, en su caso, como requisito

de solvencia¹⁰, por lo que no debió ser utilizado como criterio de valoración de la oferta. No obstante, debe señalarse que su valoración no tuvo incidencia en el resultado de la adjudicación.

c) Ejecución y pago

Este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando seis pagos remitidos correspondientes a los expedientes fiscalizados, no habiéndose detectado retrasos significativos.

Asimismo, el INSS ha comunicado, a petición expresa de este Tribunal, que no se han impuesto penalidades a las empresas contratistas por no haberse producido los supuestos en los que estaba contemplada en el PCAP dicha posibilidad.

B) CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA

El INSS ha celebrado 7 contratos de servicios de limpieza en el ejercicio 2018, de los cuales se han analizado los 2 expedientes de contratación cuya remisión resulta obligatoria por razón de su precio de adjudicación, por una cuantía de 332.738,11 euros, lo que supone el 59 % del importe de los contratos de servicios de limpieza celebrados por esa Entidad. Los contratos fiscalizados se adjudicaron, uno de ellos, mediante procedimiento abierto siendo el precio el único criterio de adjudicación y, el otro, mediante procedimiento negociado sin publicidad. Del análisis realizado de dichos contratos cabe destacar los siguientes resultados:

a) Actuaciones administrativas preparatorias

1) Justificación de la necesidad de contratar:

En el expediente número 7 del anexo 2, la necesidad de contratar se justifica mediante un informe de contenido excesivamente genérico basado en la falta de “*medios adecuados*” para llevar a cabo la prestación pero sin concretar con la precisión suficiente la “*naturaleza y extensión de la necesidad*” que pretende cubrirse con el contrato proyectado, en los términos previstos en el artículo 28 de la LCSP, así como en el artículo 73 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que exige la elaboración de un “*informe razonado... exponiendo la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato*”.

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

En el expediente número 3 del anexo 2, no consta, como parte de las actuaciones preparatorias, una memoria o documento de carácter económico o algún tipo de estimación o estudio de mercado -previo a la contratación- que justifique por qué se ha fijado un presupuesto determinado, tal y como resulta obligatorio de conformidad con lo dispuesto en los artículos 87.1 y 88.2 del TRLCSP y en el artículo 73.2 RGLCAP, información que no fue remitida a pesar de haber sido solicitada expresamente por este Tribunal.

¹⁰ En este sentido cabe citar la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 8 julio de 2016 (JUR 2016\252971), de acuerdo con la cual: “...La exigencia de certificados adicionales de calidad diferentes de los criterios de clasificación ha sido admitida por este Tribunal...”. Y a continuación indica que “...tal exigencia ha de estar vinculada necesariamente a la justificación de la capacidad o aptitud de la empresa”, pero “no puede ser un criterio de valoración de las ofertas”.

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

En el expediente número 7 del anexo 2, la justificación de la no división en lotes del objeto del contrato se basa en que la realización independiente de las prestaciones “...*dificulta la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico, siendo necesaria la coordinación de dicha ejecución por una misma empresa...*”, pero sin detallar las razones de carácter técnico que fundamentan dicha justificación. Tal y como se ha indicado anteriormente, la no división en lotes del objeto del contrato debe justificarse debidamente en el expediente basándose en “*motivos válidos*”, como los enumerados en el artículo 99.3 b) de la LCSP. Sin embargo, este Tribunal considera que no puede resultar suficiente que el órgano de contratación reproduzca, como sucede en el contrato de referencia, alguno de los motivos mencionados en el precitado artículo, sin la adecuada explicación de las razones de carácter técnico o económico que justifican la concurrencia de dichas circunstancias.

4) Justificación de la elección del procedimiento de adjudicación:

Asimismo, en el expediente número 7 del anexo 2, se justifica la elección del procedimiento abierto, siendo el factor precio el único criterio objetivo de adjudicación, de forma genérica basándose en que las prestaciones están “...*perfectamente definidas...*”, por referencia a lo dispuesto en el artículo 131.2 de la LCSP. Debe tenerse en cuenta al respecto que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 145.3 g) de la LCSP, en los contratos de servicios “*intensivos en mano de obra*”, como es el caso analizado, en el que el coste salarial constituye el principal gasto que figura en el presupuesto base de licitación que aparece desglosado en el PCAP, el precio no debe ser el único factor determinante de la adjudicación.

b) Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP)

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 único expediente sujeto a la LCSP, número 7 del anexo 2, el PCAP contempla expresamente como condición especial de ejecución el cumplimiento por la empresa adjudicataria de los convenios colectivos sectoriales y, en especial, de las obligaciones salariales adquiridas con los trabajadores derivadas de dichos convenios, previendo, en caso de que dicha condición se incumpla durante la ejecución del contrato, la imposición de penalidades económicas y atribuyéndole el carácter de obligaciones esenciales a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1, constituyendo su incumplimiento causa de resolución del contrato.

c) Ejecución y pago

Este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando 17 pagos correspondientes a los expedientes fiscalizados, no habiéndose detectado retrasos significativos.

Asimismo, el INSS ha comunicado, a petición expresa de este Tribunal, que no se han impuesto penalidades a las empresas contratistas por no haberse producido los supuestos en los que estaba contemplada en el PCAP dicha posibilidad.

II.2.2. INCIDENCIAS RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE OBRAS, SUMINISTRO Y OTROS CONTRATOS DE SERVICIOS

a) Actuaciones administrativas preparatorias

1) *Justificación de la necesidad de contratar:*

En el expediente número 1 del anexo 2, cuyo objeto es la construcción de un edificio de la Seguridad Social en Jerez de la Frontera (Cádiz), la justificación de la necesidad de contratar se basa en la "...situación de la «Red de Agencias»...", siendo "...necesario proceder a la reordenación..., abordándose....mediante la realización de obras de adaptación de las Oficinas y Agencias e incluso mediante construcciones de nueva planta", pero sin concretar con la precisión y extensión suficiente las circunstancias que determinaron que fuera preferible la construcción de un nuevo inmueble, en los términos que prevé el artículo 22 del TRLCSP, así como en el artículo 73 del RGLCAP.

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

En el expediente número 9 del anexo 2, se justifica la no división del objeto del contrato en lotes limitándose a indicar genéricamente que "...no se han previsto lotes, debiendo el licitador, en consecuencia, ofertar por la totalidad del objeto del contrato. En ningún caso, la adjudicación podrá recaer en más de un licitador", lo que no resulta acorde con el artículo 99.3 de la LCSP, que prevé la posibilidad de no dividir el objeto del contrato en lotes "cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente".

En relación con lo anterior, debe señalarse que el PPT describe el objeto del contrato de referencia diferenciando tres áreas territoriales (edificio sede de la Dirección Provincial, centros urbanos y centros comarcales), y distintas prestaciones de mantenimiento -entre otras, de instalaciones eléctricas, de equipos de alimentación ininterrumpida, de aparatos elevadores, de fontanería y saneamiento o de jardinería-, por lo que, en principio, nada impedía al órgano de contratación contemplar la división del objeto del contrato en lotes, tal y como sucede en el expediente número 10 del anexo 2, de similar objeto, en el que se justifica la división del objeto del contrato en distintos lotes basándose en "...que la naturaleza del contrato lo permite, porque la correcta ejecución del contrato aconseja la realización independiente de las prestaciones...".

3) *Justificación de la elección del procedimiento de adjudicación y/o de los criterios objetivos de adjudicación:*

En el precitado expediente número 9 del anexo 2, se justifica¹¹ la elección del procedimiento de adjudicación abierto, siendo el único criterio objetivo aplicado el factor precio, de forma excesivamente genérica por referencia a lo dispuesto en el artículo 131 de la LCSP, que enumera los distintos procedimientos de adjudicación previstos en la Ley.

¹¹ En relación con las alegaciones de la Directora General del INSS, en las que concreta la justificación de la elección del procedimiento de adjudicación en virtud de lo dispuesto en el artículo 145.3 g) de la LCSP, al estar las prestaciones del contrato de referencia "perfectamente definidas técnicamente....", debe señalarse que la adecuada justificación de la elección del procedimiento debe realizarse en la fase inicial del expediente o preparatoria del contrato, evitando las referencias genéricas a la normativa aplicable, como sucedió en el caso analizado.

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

- En el expediente número 2 del anexo 2, para la realización de obras de adaptación de un local de la Seguridad Social en Valencia, figura incluido en el presupuesto de ejecución material de la obra un concepto de "control de calidad"¹² por importe de 6.537,48 euros, IVA excluido, sin justificar en el expediente si se trata de una partida de gastos distintos de los que, según contempla el PCAP, corresponde asumir al propio contratista, "...hasta un importe máximo del uno por ciento del presupuesto de la obra adjudicada..." (artículo 67.3.i RGLCAP en relación con la cláusula 11.3 del PCAP). En relación con lo anterior, cabe añadir que en la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización del presente informe, el importe facturado por la empresa adjudicataria en concepto de "control de calidad" ascendía a 880,67 euros, IVA excluido, lo que supone un 0,18 % (inferior al citado 1 %) del importe de adjudicación (472.644,85 euros, IVA excluido).

b) Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP)

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 dos expedientes de contratación analizados sujetos a la LCSP, los PCAP prevén al menos una condición especial de ejecución, tal y como se expone a continuación:

- En el expediente número 9 del anexo 2, se exige a la empresa contratista el compromiso de "respetar los derechos de los trabajadores que dimanen del convenio colectivo sectorial que resulte aplicable al objeto de este contrato, y en especial, las obligaciones salariales básicas que se deriven del mismo", contemplando expresamente la imposición de penalidades en caso de incumplimiento y atribuyéndole el carácter de obligación contractual esencial a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1, por lo que su incumplimiento constituye causa de resolución del contrato.

- En el expediente número 10 del anexo 2, en el PCAP se contempla expresamente como condición especial de ejecución la obligación del contratista de remitir la documentación necesaria para la comprobación de los pagos realizados a los subcontratistas o suministradores. Asimismo se incluye como condición especial el compromiso de la empresa contratista de "...utilizar con responsabilidad los medios disponibles de manera que se reduzca la contaminación, se mejoren los valores medioambientales y se reduzcan los efectos de gases de efecto invernadero", si bien no se concretan las medidas específicas a adoptar durante la ejecución del contrato a fin de favorecer el seguimiento y control del cumplimiento de dicha condición.

2) *Criterios de adjudicación:*

2.1. *Se utilizan como criterios de adjudicación características propias de las empresas:*

¹² En relación con las alegaciones de la Directora General del INSS, consistentes, principalmente, en describir en qué consiste el control de calidad y señalando el hecho de que algunas pruebas específicas, por sus características o su dificultad, no pueden estar incluidas en el control genérico que asume el contratista, ese Tribunal considera que no desvirtúan la incidencia señalada en el Informe, ya que no queda aclarado ni acreditado si los citados gastos corresponden a una partida diferente del 1%, que, según figura en el PCAP, debe asumir el contratista (el artículo 145 del RGLCAP). Cabe añadir que dicha circunstancia, fue puesta de manifiesto en el informe de fiscalización previa de la aprobación del gasto de la Intervención Delegada en los Servicios Centrales, de 28 de diciembre de 2017, en el que, con carácter de observación complementaria, se indicó que se trata de "...una partida no asumible por la Entidad...".

En el expediente número 10 del anexo 2, se valoró como criterio de adjudicación la "*Organización, nombres, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato o que vaya a encargarse de su ejecución*", con un máximo de 2 puntos, factores que, con carácter general, tienen mejor encaje legal como requisitos de solvencia para contratar (artículo 76 de la LCSP). Asimismo, se estableció el siguiente criterio de adjudicación: "*Responsabilidad social corporativa: Propuestas medioambientales, soluciones innovadoras, fomento de la integración social: hasta 2 puntos*", que constituyen características generales de la propia empresa que no son susceptibles de valoración como criterios objetivos de adjudicación (Considerando 97 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014). No obstante, debe señalarse que la valoración de dichos criterios de adjudicación no resultó determinante para la adjudicación del contrato.

2.2. *Insuficiente concreción en el contenido o la forma de valoración de los criterios de adjudicación:*

En los expedientes números 13 y 14 del anexo 2, para la adquisición de distintos productos de alimentación, se establecieron en los PCAP diversos criterios sujetos a un juicio de valor, tales como el "*olor característico de cada producto*", la "*acidez justa*" o el "*sabor característico*" (expediente número 13), así como, la "*Calidad de los bienes que constituyen el objeto...*", cuya puntuación se realizó en función de aspectos tales como: "*Duro de 9 a 12, Elástico de 5 a 8, Firme de 1 a 4...*" (expediente número 14), sin concretar suficientemente el contenido y la forma de distribución de la puntuación otorgada a cada uno de estos aspectos o características, otorgando un excesivo margen de discrecionalidad en la valoración de dichos criterios (artículo 150 del TRLCSP)¹³. No obstante, debe indicarse que la valoración de estos aspectos subjetivos no resultó determinante en el resultado de la adjudicación en ninguno de los dos contratos analizados.

c) **Ejecución y pago**

- En el expediente número 1 del anexo 2, de obras para la construcción de un edificio de la Seguridad Social, se aprobó, el 26 de noviembre de 2018, la suspensión temporal total de las obras justificada en que había "*...aparecido*" una canalización de "*doce tubos de fibra óptica y de cobre*" que obligó a "*...desplazar esos cables para poder continuar con la obra...*". En relación con ello, concurren las siguientes circunstancias:

- Consta en el expediente el acta de replanteo del proyecto modificado de la obra, de 13 de marzo de 2017, en el que se indica que "*...del resultado de las comprobaciones, se deduce*

¹³ La Directora General del INSS manifiesta en sus alegaciones que se trata de criterios de adjudicación cuya puntuación depende de un juicio de valor, sobre los que, posteriormente, se emitirá un informe técnico en el que se describen las características de cada producto en relación con dicho baremo, circunstancia que no contradice la incidencia expresada. Asimismo, cita la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Resoluciones 1065/2016, 176/2011 y 1160/2015) en la cual se indica que, respecto a los criterios dependientes de un juicio de valor, la actividad subjetiva de quien realiza el análisis no puede ser arbitraria, pero que tampoco puede ser matemática, por lo que estos criterios de valoración han de estar correctamente definidos en el pliego, en cuanto a la definición del criterio en sí y los aspectos concretos que van a ser tenidos en cuenta en la valoración, para lo cual basta con que se establezcan las pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta. Ello impediría, a su juicio, una mayor predeterminación de la forma de valorar estos criterios. No obstante, ese Tribunal considera que la doctrina expuesta no desvirtúa lo expresado en el Informe. Sin perjuicio del innegable margen de discrecionalidad técnica del órgano de contratación, para conocimiento de todos los licitadores, en los pliegos se deberían describir con la suficiente extensión los criterios que se van a aplicar para valorar los aspectos de la oferta técnica, sentido en el que también se ha pronunciado la Intervención Delegada en los Servicios Centrales en sus informes de fiscalización previa de 27 de noviembre de 2017 y de 1 de marzo de 2018, en los cuales formuló observaciones complementarias haciendo constar esta circunstancia.

la viabilidad de la ejecución del proyecto...sin que exista ningún impedimento físico para la iniciación de las obras, una vez se haya procedido a la adjudicación de las mismas”.

- Consta en el expediente de contratación el acta de comprobación de replanteo, de fecha 20 de junio de 2018, es decir, cinco meses antes de la aprobación de la citada suspensión temporal, en la que se indica que “...se considera que el proyecto es viable, en atención a lo cual se autoriza y ordena el inicio de las obras...”.
- Según figura en la propia resolución de suspensión temporal total de la obra, ni en el “*proyecto original de 2009*” ni en el “*proyecto modificado de 2014*” se hace mención alguna a la existencia del trazado de los tubos.

Teniendo en cuenta lo anterior, este Tribunal considera que una mayor diligencia del INSS en la preparación del contrato habría podido evitar la paralización de la ejecución de las obras, con el consiguiente retraso en la ejecución y puesta a disposición del inmueble para el servicio público. En efecto, la entidad debía conocer la instalación de la canalización de los tubos en el terreno en el que, posteriormente, se ejecutaría el contrato de obra aquí analizado, pudiendo realizar durante la fase de previa de elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto una comprobación más exhaustiva de las circunstancias en las que se encontraba el solar, lo que habría evitado la necesidad de acordar posteriormente la suspensión de la obra.

En relación con lo expuesto la Directora General del INSS remite, en el trámite de alegaciones, documentación e información relevante de la que no disponía este Tribunal en relación con los hechos descritos, tal y como se expone a continuación:

- a) Las obras estuvieron paralizadas desde el 26 de noviembre 2018 (consta resolución de la suspensión temporal total) hasta el 01 de junio de 2020, según figura en el Acta de levantamiento de la suspensión de las obras que se adjunta.
- b) La Directora General del INSS afirma que no era factible la detección previa de la canalización de los tubos, basándose en el Informe del Servicio Jurídico Delegado Central en el INSS, de 5 de febrero de 2019, que se pronuncia al respecto de las posibles responsabilidades derivadas de la suspensión de las obras concluyendo, principalmente, “...*dirigir demanda ante la jurisdicción civil contra el Ayuntamiento pidiendo la indemnización por la existencia de servidumbre no aparente y daños y perjuicios por los gastos que ha generado a la Seguridad Social...*” Asimismo, fundamenta sus alegaciones en la propia demanda interpuesta por el Servicio Jurídico Delegado Central en el INSS en nombre de la TGSS contra el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, solicitando la indemnización por el coste económico derivado del incidente basándose, como se ha indicado, en la existencia de una servidumbre no aparente (la canalización), habiendo realizado el Ayuntamiento la venta de la parcela a la TGSS como “libre de carga”. En ese sentido, el citado Informe del Servicio Jurídico apunta al respecto que “...*hay que acreditar que la servidumbre es anterior a la venta...*” llevada a cabo el 29 de marzo de 2004, según consta en la escritura de compraventa remitida.
- c) El coste que ha supuesto para el INSS la suspensión de la ejecución de las obras y la gestión de la misma ha sido estimado, según figura en la citada demanda en una cuantía de 260.846,16 euros, esto es; 218.608,10 euros que correspondería abonar a la empresa contratista (artículo 246.6 de la LCSP), 38.050,94 euros en concepto del 50% de los gastos ocasionados por el desvío de la canalización y 4.187,12 euros, como reclamación de responsabilidad por daños presentada por Telefónica a la Seguridad Social. Además, la Directora General cita en sus alegaciones un certificado del Ayuntamiento, fechado el 14 de diciembre de 2019, del que extrae

lo siguiente: “consultados los archivos obrantes..., les indicamos que la canalización existente de *Telefónica es antigua, no existiendo registro alguno de expedientes para su ejecución ni modificación posterior*”, si bien dicho certificado no se adjunta.

En relación con lo expuesto cabe señalar que dado que el procedimiento judicial aún no ha concluido, por parte del INSS se debería informar oportunamente a este Tribunal de Cuentas del resultado de la Sentencia y si esta resuelve sobre la responsabilidad en la gestión de las obras y las consecuencias económicas resultantes de dicha gestión.

- Asimismo, este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando un total de 219 pagos correspondientes a 10 expedientes de contratación, no habiéndose detectado retrasos significativos.

- Por último, el INSS ha comunicado, a petición expresa de este Tribunal, que no se han impuesto penalidades a las empresas contratistas al no haberse producido los supuestos en los que estaba contemplada en el PCAP dicha posibilidad.

II.2.3. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO POR EL INSS

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 todos los aspectos relacionados con los objetivos de la presente fiscalización.

En el análisis de la contratación celebrada por el INSS 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, respecto a la contratación, 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 INSS 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 epígrafe II.1.B) del presente Informe, todo ello con carácter general y sin perjuicio de las deficiencias ya señaladas en dicho epígrafe.

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, a nivel de Departamento Ministerial (artículo 8.1.a) de la citada Ley).

II.2.4. 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 el INSS ha hecho uso de la posibilidad prevista en la citada Ley Orgánica 3/2007, a través de la cual pueden instrumentarse medidas de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres en la contratación del sector público, contemplando en los PCAP, en caso de igualdad en la valoración de las proposiciones de los criterios de adjudicación, entre otros criterios de desempate, la preferencia de aquellas empresas que incluyan medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Asimismo, tal y como se ha indicado en el subapartado II.2.1 anterior, en el expediente número 8 del anexo 2, se incluye como condición especial de ejecución el compromiso de la empresa contratista de adoptar medidas dirigidas a eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado laboral, previendo en caso de incumplimiento la imposición de penalidades y constituyendo causa de resolución del contrato.

II.3. TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

II.3.1. ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA Y CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA

A) CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA

La TGSS ha celebrado 34 contratos de servicios de vigilancia y seguridad privada en el ejercicio 2018, de los cuales este Tribunal ha analizado 20 expedientes de contratación cuya remisión resulta obligatoria por razón del precio de adjudicación, por una cuantía total de 8.011.940,06 euros, lo que supone el 86 % del importe de los contratos de servicios de vigilancia celebrados por ese Servicio Común.

El siguiente cuadro muestra la información relativa a los contratos de servicios de vigilancia y seguridad privada fiscalizados, clasificados en función del procedimiento de adjudicación utilizado.

CUADRO 10
CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE LA TGSS FISCALIZADOS
CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN
EJERCICIO 2018

(Importes en euros, IVA incluido)

PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	Número contratos	% s/ Número contratos	Importe de adjudicación	% S/ Importe
Abierto pluralidad de criterios	15	75	5.880.478,97	73
Abierto criterio precio	4	20	1.609.451,49	20
Negociado sin publicidad	1	5	522.009,60	7
TOTALES	20	100	8.011.940,06	100

Fuente: elaboración propia a partir de los datos remitidos por la TGSS.

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, el 75 % de los contratos de servicios de vigilancia y seguridad privada fiscalizados se han adjudicado mediante procedimiento abierto utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación y un 20 % de los contratos (sujetos al TRLCSP) utilizando el factor precio como único criterio objetivo de adjudicación. Asimismo, el único contrato adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad se ampara en lo dispuesto en el artículo 168.a).1º de la LCSP, por derivar de un procedimiento abierto que había quedado previamente desierto, al no haberse presentado ofertas. Del análisis realizado de dichos contratos cabe extraer los siguientes resultados.

a) Actuaciones administrativas preparatorias

1) Justificación de la necesidad de contratar:

En el expediente número 8 del anexo 3, la necesidad de contratar se justifica mediante un informe de contenido excesivamente genérico basado en "...la ausencia de medios humanos para cubrir las necesidades de este servicio..." pero sin concretar con la precisión suficiente la "naturaleza y extensión de la necesidad" que pretende cubrirse con el contrato proyectado, en los términos previstos en el artículo 22 del TRLCSP así como en el artículo 73 del RGLCAP, que exige la elaboración de un "informe razonado... exponiendo la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato".

2) Justificación de la tramitación urgente:

En el expediente número 17 del anexo 3, se justificó la tramitación urgente del expediente en que "Al tratarse de un servicio considerado esencial,..., es necesario dar continuidad al servicio... que finaliza el 30 de marzo de 2018, cuyo expediente se ha retrasado en la tramitación por la interrupción justificada de determinadas circunstancias y hechos que lo avalan: por necesidades surgidas imprevistas, ...", sin concretar las circunstancias concurrentes para motivar la tramitación urgente del expediente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 112 del TRLCSP, artículo que debe interpretarse con carácter restrictivo. Debe tenerse en cuenta que la fecha de finalización de la vigencia del contrato de servicios anterior era conocida por el órgano de contratación desde la misma fecha en que se firmó, por lo tanto, con una adecuada planificación de su contratación, no habría resultado preciso recurrir a este tipo de tramitación.

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

- En el expediente número 24 del anexo 3, no consta la información relativa a los estudios de mercado o cualquier tipo de análisis previo efectuado por el órgano de contratación para la correcta estimación del precio del contrato en el momento de fijar el presupuesto de licitación, a pesar de haber sido solicitada expresamente dicha información por este Tribunal (artículos 87 y 88 del TRLCSP).

- En los expedientes números 3 y 8 del anexo 3, figuran dos informes relativos a la estimación del precio de los contratos, fechados ambos el 12 de junio de 2019, es decir, con posterioridad a la fecha de formalización de los contratos, por lo que dichos informes fueron elaborados expresamente para dar respuesta a la petición realizada por este Tribunal y no con carácter previo, en la fase preparatoria de los contratos en el momento de determinar el presupuesto de licitación (artículos 87 y 88 del TRLCSP).

- En los expedientes números 13, 19 y 31 del anexo 3, se justifica la estimación del precio y su ajuste al precio general de mercado basándose en consideraciones genéricas o limitándose a reflejar en el expediente el importe del presupuesto de licitación del contrato, sin mayor precisión y sin concretar los cálculos previos efectuados para determinar dicha cuantía (artículos 87 y 88 del TRLCSP).

- En el expediente número 13, se indica que se ha considerado para el cálculo del presupuesto el importe del mismo servicio "...para el pasado ejercicio 2017 y mediante consultas preliminares a empresas de referencia del sector...", sin mayor precisión y sin aportar datos económicos ni la correspondiente documentación justificativa.
- En el expediente número 19, la justificación para determinar el presupuesto se basa genéricamente en que se han tenido en cuenta "las ofertas económicas presentadas en la anterior licitación...".
- En el expediente número 31, la TGSS remite documentación, sin fechar ni firmar, en la que informa que, "...teniendo en cuenta las dificultades para encontrar empresa con este coste/hora, las quejas de los sindicatos, el plus de scanner y el aumento de la antigüedad...", se han tenido en cuenta los datos económicos de contratos anteriores incrementados.

- En los expedientes números 36, 42 y 51 del anexo 3, en el presupuesto base de licitación del contrato que figura en los PCAP no se desglosa la "desagregación por género" de los costes salariales estimados, tal y como resulta obligatorio según contempla el artículo 100.2 de la LCSP.

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

En cinco de los expedientes analizados, sujetos a la LCSP, la justificación de la no división en lotes del objeto de los contratos resulta excesivamente genérica basándose, principalmente, en la referencia a la aplicación de alguno de los motivos previstos en el artículo 99.3 b) de la LCSP, pero sin detallar las razones de carácter técnico o económico que fundamentan dicha justificación.

Debe tenerse en cuenta que, sin perjuicio de las facultades discrecionales propias del órgano de contratación, el artículo 99.3 de la LCSP contempla que, siempre que su naturaleza o el objeto lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de las partes de un contrato mediante su división en lotes, en aras de lograr la mayor concurrencia posible en los procedimientos, salvo que existan "motivos válidos", como son los enumerados en el artículo 99.3 b) de la LCSP que "...deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente". En relación con ello, este Tribunal considera que no resulta suficiente que el órgano de contratación

realice una motivación formal por referencia a alguno de los supuestos contemplados en el precitado artículo, sin mayor concreción al respecto.

Los expedientes en los que se produjo dicha incidencia son los siguientes:

- En el expediente número 36 del anexo 3, la justificación se basa en la conveniencia de "...*tener unificada la seguridad de todos los centros...*", sin precisar las razones técnicas o de carácter organizativo en las que se basa dicha justificación.
- En los expedientes números 47 y 49 del anexo 3, la no división en lotes del contrato se basa en la propia naturaleza de su objeto que "*precisa su coordinación de forma integral de manera que se alcance mayor eficacia...*", lo que, según se indica, se vería dificultado en el caso de que hubiera una pluralidad de contratistas. Sin embargo, a juicio de este Tribunal, no cabe deducir que la existencia de más de una empresa adjudicataria sea necesariamente menos eficaz.
- En el expediente número 51 del anexo 3, se justifica la no división en lotes en "*...la búsqueda del ahorro en la gestión del contrato y de la eficiencia en la prestación de los servicios, ya que se trata de trabajos con una función y finalidad idénticas*". Además, se indica que la división en lotes dificulta la ejecución del contrato "*desde el punto de vista técnico...*" por la necesidad de "*coordinar*" a distintos contratistas, sin aportar datos adicionales ni justificar en qué se basan dichas afirmaciones.
- En el expediente número 52 del anexo 3, la justificación se basa en que el servicio se presta en una "*única área geográfica*" (Provincia de Jaén) dificultando la división en lotes la ejecución del contrato desde el punto de vista técnico, sin mayor justificación al respecto.

En relación con todo lo anterior, debe señalarse que el expediente número 29 del anexo 3, para la prestación del servicio de vigilancia y sistemas de seguridad en distintos edificios dependientes de la Dirección Provincial de la TGSS de Valencia, el objeto del contrato se dividió en cuatro lotes, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86.3 del TRLCSP, comprendiendo las siguientes prestaciones diferenciadas: "*LOTE 1 Servicio de seguridad y vigilancia para las personas, instalaciones y objetos que se encuentren en los edificios dependientes de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Valencia... LOTE 2 Mantenimiento preventivo, correctivo y modificativo, de los sistemas de seguridad... LOTE 3 Servicio de mantenimiento de arcos detectores y escáneres... LOTE 4 Centralización de alarmas, custodia de llaves, servicio de verificación y respuesta de alarmas y conexión bidireccional*". La motivación de la tramitación separada de las prestaciones objeto de dicho contrato mediante su división en lotes, se basa en que "*...se estima que la división por lotes del contrato podrá redundar en una mejor ejecución del mismo, a la vez que se promueve la pública concurrencia...*", circunstancia que contrasta con la justificación que motiva la no división en lotes en los expedientes antes señalados.

5) Justificación de la elección del procedimiento y/o de los criterios objetivos de adjudicación:

- En los expedientes números 13, 18, 19 y 24 del anexo, adjudicados mediante procedimiento abierto siendo el precio el único criterio de adjudicación, la justificación de la elección del procedimiento resulta excesivamente genérica, basándose en que con la utilización de dicho procedimiento se logra "*...un precio competitivo en la prestación del servicio...*" (expediente número 13), así como en que están "*...determinadas las prestaciones del contrato...*" (expediente número 18), y por una mera referencia a lo dispuesto en los artículos 138.2 y 157 a 161 del TRLCSP que regulan dicho procedimiento de adjudicación (expedientes números 19 y 24).

- Asimismo, en los expedientes números 3, 8, 17, 20, 29 y 31 del anexo 3, adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, la elección de los criterios objetivos de adjudicación se justifica en consideraciones genéricas, tales como, que “...se tendrá en cuenta la oferta económicamente más ventajosa, atendiendo al precio más bajo y a otros criterios de valoración” (expediente número 17), o que “...El procedimiento de adjudicación del contrato que se propone es el abierto definido en el artículo 150.3 del TRLCSP, siendo susceptibles de mejora, además del precio, las condiciones mínimas fijadas en los Pliegos...” (expediente número 20), y en todos los casos por referencia genérica a los preceptos que regulan este tipo de procedimiento de adjudicación (artículos 138.2, 150 y 157 a 161 del TRLCSP), sin concretar las circunstancias concurrentes que justifican la elección de uno u otro criterio de adjudicación en aras de la elección de la oferta económicamente más ventajosa.

b) Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP)

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 siete expedientes de contratación analizados sujetos a la LCSP, los PCAP prevén condiciones especiales de ejecución, tal y como se expone a continuación.

- En los expedientes de contratación números 36, 42, 47, 49, 51 y 52 del anexo 3 los PCAP contemplan como condición especial de ejecución el cumplimiento de los convenios colectivos del sector y en especial de las obligaciones salariales básicas que deriven de los mismos. Además, en todos los casos, se prevé la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de dicha condición y, además, en el expediente número 51 se le atribuye el carácter de obligación contractual esencial a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1 de la LCSP, constituyendo su incumplimiento causa de resolución del contrato.

- En el expediente número 37 del anexo 3, el PCAP prevé como condición especial de ejecución el cumplimiento por la empresa adjudicataria de la “...legislación en materia de prevención en riesgos laborales...” y contempla la imposición de penalidades en caso de incumplimiento, si bien no se configura como obligación esencial del contrato (artículo 211.1 f) de la LCSP).

2) *Requisitos de solvencia exigidos a las empresas para contratar:*

- En los expedientes números 18, 19, 36 y 47 del anexo 3, los PCAP contemplan, como un posible medio de acreditación de la solvencia de las empresas para contratar, la clasificación en el grupo M, subgrupo 2 (“Servicios de seguridad, custodia y protección”), sin incluir los requisitos de solvencia correspondientes a los servicios de mantenimiento de equipos y sistemas de seguridad y los servicios de conexión y el mantenimiento contraincendios, que están comprendidos dentro del objeto de los contratos y que requieren un específico subgrupo de clasificación (grupo P, subgrupo 5: “Mantenimiento y reparación de equipos e instalaciones de seguridad y contra incendios”), según prevé el artículo 37 del RGLCAP, que regula los grupos y subgrupos de actividades por especialidades, de aplicación a las empresas en los contratos de servicios. Dicha incidencia se deriva de la excesiva amplitud y diversa naturaleza de los servicios que constituyen el objeto del contrato definido en el PPTP. No obstante, debe señalarse que, en los cuatro casos citados, se contempla en los PCAP la posibilidad de acreditación por las empresas licitadoras de la solvencia técnica y económica mediante otros medios distintos a la clasificación correspondiente.

3) Criterios objetivos de adjudicación:

3.1. Se utilizan como criterios de adjudicación características propias de las empresas:

- En el expediente número 37 del anexo 3 se valora como criterio de adjudicación la circunstancia de que la empresa licitadora "...cuenta con un Comité de seguridad y salud laboral...", con una ponderación de 9 puntos, lo que constituye una característica propia de las empresas que no tiene vinculación con la ejecución de la prestación objeto del contrato, si bien debe señalarse que, en este caso, su valoración no tuvo incidencia en el resultado de la adjudicación.

3.2. Se aplican fórmulas o métodos de valoración del criterio precio inadecuados:

En los expedientes números 3, 5, 8, 28, 29, 49 y 52 del anexo 3, la fórmula establecida en el PCAP para valorar el criterio precio¹⁴, 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. Este tipo de métodos de valoración 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. Debe señalarse que si bien en los contratos analizados no se produjo dicha circunstancia, ello no desvirtúa la incidencia señalada.

3.3. Otras consideraciones relativas a los criterios de adjudicación:

En los expedientes números 36 y 49 del anexo 3, se valora como criterio de adjudicación el fomento de la contratación femenina y se atribuye una ponderación del 5 % y 6 %, respectivamente, a las empresas licitadoras que "...se comprometan a contratar a mujeres..." en los casos de sustituciones, vacaciones, procesos de incapacidad temporal u otras. Asimismo, en el expediente número 51, se valora como criterio de adjudicación, con un 5 %, a las empresas que se comprometan a contratar "...al menos dos mujeres para los servicios auxiliares y de control..." durante la ejecución del contrato.

En relación con lo anterior debe señalarse que en el artículo 145.2 de la LCSP se contempla expresamente la posibilidad de utilización de criterios de carácter social como criterio de adjudicación que podrán referirse, entre otros, al "fomento de la contratación femenina", resultando, por lo tanto, previsto expresamente por dicho precepto su posible valoración como criterio de adjudicación. Debe tenerse en cuenta además que, en el tipo de actividad que constituye el objeto de los contratos analizados (servicios de vigilancia y seguridad privada), el porcentaje habitual de mujeres existente es muy escaso. Asimismo, la ponderación asignada al criterio (el 5 % y 6 % del total de la puntuación posible) resulta proporcionada con respecto a la ponderación atribuida al conjunto de los criterios de adjudicación cualitativos valorados. No obstante debe señalarse que la utilización como criterio de adjudicación del compromiso de la contratación femenina, si bien incide en la valoración comparativa de las ofertas presentadas, no garantiza que la proposición de la empresa que resulte finalmente adjudicataria sea la que

¹⁴ 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.

contempla dicho aspecto social, ya que puede ofertarse o no por las empresas licitadoras. Por esta razón cabría plantarse si resultaría más adecuada su inclusión como condición especial de ejecución, lo que permitiría un mayor control de su cumplimiento en aras de la eficacia de la finalidad social perseguida, ya que su incumplimiento puede conllevar la aplicación de penalidades económicas, e incluso configurarse como condición esencial del contrato y constituir una causa de resolución del mismo, si así se contempla en los PCAP (artículos 202 y 211 de la LCSP).

c) Otras deficiencias del expediente

En los expedientes números 42 y 47 del anexo 3, las certificaciones remitidas relativas a la documentación presentada por los licitadores están fechadas el 10 y el 11 de julio de 2019, respectivamente, es decir, con posterioridad a la finalización del procedimiento, habiendo sido elaboradas expresamente para dar cumplimiento a la petición realizada por este Tribunal, incumpléndose así el artículo 80.5 del RGLCAP.

d) Ejecución y pago

En los expedientes números 17, 19 y 36 del anexo 3, los certificados de conformidad con el servicio prestado se han emitido excediéndose del plazo de un mes que, como máximo, contempla el artículo 198.4 de la LCSP para certificar la conformidad desde la realización de la prestación objeto del contrato. Así sucede en el expediente número 17, en los certificados correspondientes a los meses de agosto de 2018 y enero de 2019; en el expediente número 19, en los certificados correspondientes a los meses de agosto y octubre de 2018; y en el expediente número 36, en los referidos a los meses de diciembre de 2018 y enero, febrero y marzo de 2019.

Asimismo, este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando 274 pagos correspondientes a 20 expedientes de contratación, no habiéndose detectado retrasos significativos.

Por último, la TGSS ha comunicado, a petición expresa de este Tribunal, que no se han impuesto penalidades a las empresas contratistas por no haberse producido los supuestos en los que estaba contemplada en el PCAP dicha posibilidad.

B) CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA

La TGSS ha celebrado 33 contratos de servicios de limpieza en el ejercicio 2018, de los cuales este Tribunal ha analizado los 20 expedientes de contratación cuya remisión resulta obligatoria por razón de su precio de adjudicación, por una cuantía total de 6.994.155,42 euros, lo que supone el 85 % del importe de los contratos de servicios de limpieza celebrados por ese Servicio Común.

El siguiente cuadro muestra la información relativa a los contratos de servicios de limpieza fiscalizados, clasificados en función del procedimiento de adjudicación utilizado:

CUADRO 11
CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA DE LA TGSS
CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN
EJERCICIO 2018
(Importes en euros, IVA incluido)

PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	Número contratos	% s/ Número contratos	Importe de adjudicación	% S/ Importe
Abierto pluralidad de criterios	14	70	5.314.683,69	76
Abierto criterio precio	6	30	1.679.471,73	24
TOTALES	20	100	6.994.155,42	100

Fuente: elaboración propia a partir de los datos remitidos por la TGSS.

El cuadro anterior refleja que el 70 % de los contratos fiscalizados se han adjudicado mediante procedimiento abierto utilizando una pluralidad de criterios, y un 30 % de los contratos (3 de ellos sujetos al TRLCSP y 3 a la LCSP), utilizando únicamente el factor precio como criterio objetivo de adjudicación. Asimismo, cabe indicar que no se ha adjudicado ningún contrato mediante procedimiento negociado sin publicidad. Del análisis realizado de dichos contratos cabe extraer los siguientes resultados.

a) Actuaciones administrativas preparatorias

1) Justificación de la necesidad de contratar:

En el expediente número 33 del anexo 3, la necesidad de contratar se justifica mediante un informe de contenido excesivamente genérico, basado, en que es "...necesario llevar a cabo una nueva contratación para el periodo de 01.01.2019 a 31.12.2019 con la finalidad de garantizar el adecuado servicio de limpieza...", no disponiendo de medios personales y materiales para llevar a cabo la prestación, pero sin concretar con la precisión suficiente la naturaleza y extensión de la necesidad que pretende cubrirse con el contrato proyectado, en los términos previstos en el artículo 28 de la LCSP, así como en el artículo 73 del RGLCAP, que exige la elaboración de un "informe razonado... exponiendo la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato".

2) Justificación de la tramitación urgente:

Asimismo, en los expedientes números 44 y 48 del anexo 3 se justifica la tramitación urgente en la existencia de una necesidad inaplazable en virtud de lo dispuesto en el artículo 119 de la LCSP. En relación con ello debe señalarse que dicha necesidad devino inaplazable como consecuencia de deficiencias en el procedimiento de adjudicación utilizado, lo que dio lugar a la interposición de sendos recursos contra los PCAP y retrasó la tramitación del procedimiento. En efecto, según criterio del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, los PCAP aplicados a los contratos de referencia no resultaron ajustados a derecho al establecer como único criterio de adjudicación el precio, ya que el artículo 145.3, letra g), de la LCSP establece que para los contratos de servicios "intensivos en mano de obra" en los que "...los gastos de personal..." constituyen "...la mayor parte de los costes necesarios para la ejecución del contrato...", como son los aquí analizados, el factor precio no debe ser el único criterio determinante de la adjudicación, circunstancia que, como se ha indicado, dio lugar a la corrección de los PCAP con la

consiguiente demora en la tramitación del procedimiento para la cobertura de un servicio necesario para el normal funcionamiento de la entidad.

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

- En los expedientes números 6, 7 y 23 del anexo 3, se justifica la estimación del precio y su ajuste al precio general de mercado basándose en consideraciones genéricas sin concretar los cálculos previos efectuados y los datos económicos considerados para determinar el presupuesto de licitación del contrato (artículos 87 y 88 del TRLCSP).

Así, en el expediente número 6, consta que la estimación del importe del presupuesto se ha realizado “...*en base a contratos anteriormente licitados*”, en el expediente número 7, la memoria económica consiste en un documento, sin fechar ni firmar, en el que figuran los datos del precio de otros contratos celebrados en ejercicios anteriores, y, por último, en el expediente número 23, se indica que el cálculo del presupuesto se ha basado en “...*criterios de austeridad y eficiencia en la gestión,...* *teniendo en cuenta el principio de eficacia para posibilitar la presencia de licitadores que se vio comprometida en la anterior licitación...*”.

- En el expediente número 46 del anexo 3 en el presupuesto base de licitación del contrato que figura en el PCAP no se desglosa la “*desagregación por género*” de los costes salariales estimados, tal y como se contempla en el artículo 100.2 de la LCSP.

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

En 11 de los 20 expedientes analizados, sujetos a la LCSP, la justificación de la no división en lotes del objeto de los contratos resulta excesivamente genérica puesto que, si bien se basa en la concurrencia de alguno de los motivos previstos en el artículo 99.3 b) de la LCSP, sin embargo no detalla las razones de carácter técnico o económico que fundamentan dicha justificación.

Debe tenerse en cuenta que, sin perjuicio de las facultades discrecionales propias del órgano de contratación para decidir dividir o no en lotes los contratos, el artículo 99.3 de la LCSP contempla que, siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, en aras de lograr la mayor concurrencia posible en los procedimientos, salvo que existan “*motivos válidos*”, como son los enumerados en el artículo 99.3 b) de la LCSP que “...*deberán justificarse debidamente en el expediente*”. En este sentido, este Tribunal considera que no puede resultar suficiente que, como sucede en algunos de los expedientes analizados, el órgano de contratación realice una motivación formal por referencia a alguno de los motivos mencionados en el precitado artículo, que amparan la adjudicación a una única empresa contratista, sin la suficiente y necesaria concreción al respecto.

En relación con lo anterior debe señalarse que, con carácter general, concurre la circunstancia de que el objeto descrito en los PPTP aplicado a los contratos comprende otras prestaciones distintas del servicio de limpieza -si bien no figura su cuantificación económica de forma diferenciada en relación con el importe de la prestación principal-, consistentes, en la mayor parte de los casos, en la desinfección, desinsectación y desratización y, en ocasiones, en servicios adicionales de jardinería y otros servicios complementarios. Algunos de los citados servicios deben llevarse a cabo por empresas especializadas del sector, que deben contar con las correspondientes acreditaciones y habilitaciones, razón que podría justificar, a juicio de este Tribunal, la realización independiente de parte de las prestaciones objeto del contrato. Asimismo, en otros casos, las prestaciones se definen en el PPTP distinguiendo su ejecución en distintos edificios y en diversas

áreas geográficas perfectamente diferenciadas referidas a las diferentes Direcciones Provinciales de la TGSS, todo lo cual podría justificar, razonablemente, la realización de la prestación separada de los servicios, lo que conllevaría un incremento de la concurrencia en favor de las pequeñas y medianas empresas.

Los expedientes en los que se produjo la incidencia descrita son los siguientes:

- En el expediente número 40 del anexo 3, se justifica la no división en lotes del objeto del contrato *"... dado que, por su naturaleza y óptima ejecución de los trabajos, se considera imprescindible la coordinación del mismo por una sola empresa, evitando así eventuales riesgos que afecten a la correcta prestación de dicho servicio"*, sin mayor precisión al respecto.

- En los expedientes números 35, 39, 43, 44 y 50 del anexo 3, se justifica la no división en lotes, principalmente, en el riesgo de ejecución y la dificultad de coordinación del contrato con más de una empresaria adjudicataria, circunstancia que puede resultar comprensible desde el punto de vista de la lógica funcional del organismo, si bien, este Tribunal considera que, no cabe deducir que la existencia de más de una empresa adjudicataria, en el caso de que se proceda a la división en lotes del contrato, sea necesariamente menos eficaz.

- En los expedientes números 33 y 46 del anexo 3, no se admite la división en lotes *"...debido a que es necesario coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones..."*, asimismo *"Teniendo en cuenta la limpieza extraordinaria y las muy específicas, así como las limpiezas que el adjudicatario subcontrate... una vez realizados estudios de mercado, resulta más económico si se contrata para todos los centros a la vez..."*, sin aportar la justificación documental que acredite la realización de dichos estudios.

- En el expediente número 56 del anexo 3, se justifica la no división en lotes, de manera genérica, en el hecho de que el objeto del contrato que se describe en el PPTP no solo incluye la limpieza, sino otras prestaciones que, *"...si bien puede ser susceptible de contrataciones independientes a la que ahora se plantea, ello supondría una dificultad técnica para la correcta ejecución de la prestación principal en la medida que sería necesaria una coordinación de todas las prestaciones accesorias..."* siendo estas prestaciones la desinfección, desinsectación y desratización, y jardinería. Asimismo, en el PPTP se describen los locales en los que se debe prestar el servicio de limpieza agrupados en dos grandes zonas diferenciadas, *"Sevilla Capital y Sevilla Provincia"*. Todo lo anterior podría justificar, razonablemente, la realización de la prestación separada de los servicios.

- En el expediente número 57 del anexo 3, se justifica la no división en lotes del contrato en la necesidad de evitar el riesgo de *"...que alguno de los centros quedase desierto..."*, por lo que se dispone que *"...el licitador debe ofertar por la totalidad del objeto del contrato..."*, sin mayor precisión al respecto.

- En el expediente número 48 del anexo 3, el PCAP publicado en la Plataforma de Contratos del Sector Público -que fue rectificado con posterioridad-, contempla la división del contrato en 2 lotes, motivado en *"... lo dispuesto en el artículo 99.3 de la LCSP, y dado que el objeto de este contrato admite fraccionamiento, se ha previsto la realización independiente de sus partes, mediante su división en dos lotes, tal como se recoge en el apartado 1 del Pliego de Prescripciones Técnicas: Servicio de limpieza en las Dependencias TGSS sitas en Murcia capital y Molina de Segura y Servicio de limpieza en las Dependencias TGSS sitas en el resto de la provincia de Murcia"*, lo cual no resulta coherente con la motivación que figura en el PCAP aplicado tras la rectificación, en el que se justifica la no división en lotes en la propia naturaleza del objeto del contrato, que *"...no*

sólo se limita a labores de limpieza en sentido estricto se dificultaría la coordinación, supervisión y el control de la correcta ejecución...".

En último lugar, cabe indicar que en el expediente número 54 del anexo 3, cuyo objeto es la prestación de servicios de limpieza y otros servicios complementarios, se divide el objeto del contrato en tres lotes, según consta en el expediente, "*...de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 99 de la LCSP y dado que el objeto de este contrato admite fraccionamiento...*", lo que contrasta con la justificación de la no división en lotes señalada en los supuestos similares acabados de analizar.

4) Justificación de la elección del procedimiento y/o de los criterios objetivos de adjudicación:

- En los expedientes números 23, 32, 33 y 57 del anexo 3, la elección del procedimiento de adjudicación abierto utilizando el factor precio como único criterio de adjudicación, se justifica de forma genérica en que "*los costes laborales del servicio suponen alrededor del 90 % de su coste total y esta tipología de costes no admite introducir otros criterios de valoración*" (expediente número 23); por referencia a las disposiciones que resultan de aplicación al procedimiento (artículos 109.4, 138.2 y 157 y siguientes del TRLCSP, en el expediente número 32), sin mayor precisión al respecto. Asimismo, en los expedientes números 33 y 57 se justifica la elección del procedimiento de adjudicación abierto siendo valorado el factor precio como único criterio de adjudicación, basándose en que están "*...perfectamente definidas las necesidades, frecuencias, personal mínimo y tipos de productos,..*", por referencia al artículo 131.2 de la LCSP. Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 145.3 g) de la LCSP, en los contratos de servicios "*intensivos en mano de obra*", como son estos casos, en los que el coste salarial constituye el principal gasto que figura en el presupuesto base de licitación que aparece desglosado en el PCAP, el precio no debe ser el único factor determinante de la adjudicación.

- En los expedientes números 6, 21 y 26 del anexo 3, la justificación de la elección de los criterios de adjudicación utilizados y su ponderación se basa, principalmente, en una referencia genérica a los artículos 109.4, 138 y 157 del TRLCSP que resultan de aplicación, indicándose en los PCAP la ponderación asignada a cada criterio, siendo el de mayor importancia relativa el criterio precio, que oscila entre el 80 % y el 96 % del total de los puntos.

b) Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP)

1) Información sobre las condiciones de subrogación de los contratos de trabajo:

En los expedientes números 40 y 57 del anexo 3, en el PCAP consta la información relativa a las condiciones de los trabajadores a los que afecta la subrogación, si bien no figura la referente al convenio colectivo sectorial de aplicación, obligatoria según contempla el artículo 130 de la LCSP. Dicha información debe ser aportada por la empresa contratista que viene prestando el servicio - en su condición de empleadora-, y requerida por el órgano de contratación para ser facilitada a los licitadores en el PCAP, de manera que puedan hacer una estimación adecuada de los costes laborales del contrato. En ese sentido, este Tribunal considera que resultaría adecuado que, en estos casos, el órgano de contratación hubiera realizado un requerimiento de subsanación de la omisión de dicha información.

2) 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 sujetos a la LCSP, los PCAP contemplan condiciones especiales de ejecución tanto de tipo social, principalmente, el cumplimiento de los convenios colectivos del sector y de las obligaciones salariales básicas que derivan de los mismos en relación con el personal encargado de ejecutar el contrato, como de carácter medioambiental, relacionadas con la gestión de residuos, la promoción del reciclado de productos, el impulso de utilización de productos ecológicos y la utilización de productos respetuosos con el medioambiente, entre otras. Asimismo, los PCAP contemplan penalidades en caso de incumplimiento de dichas condiciones, si bien no se les atribuye el carácter de condición contractual esencial, posibilidad prevista en el artículo 202 de la LCSP.

No obstante, en relación con lo anterior debe señalarse que en el expediente número 46 del anexo 3, se establecen como condiciones especiales de ejecución el cumplimiento de determinados requisitos en relación con la "...gestión de residuos...", de modo que "...la empresa proporcionará carros de limpieza con separación y recogida de residuos, así como los medios necesarios para la retirada y traslado al punto limpio y almacenamiento selectivo de residuos...", al tiempo que se valora como criterio de adjudicación la aportación de un "...plan de recogida de residuos..., medios necesarios para la retirada y el traslado al punto limpio y almacenamiento de residuos...". Dicha circunstancia supone introducir una duplicidad que resulta inadecuada por ineficaz al estar valorando como criterio de adjudicación una condición de cumplimiento obligatorio (artículo 122 de la LCSP).

3) Criterios objetivos de adjudicación:

3.1. Se utilizan como criterios de adjudicación elementos acreditativos de la solvencia:

- En los expedientes números 35, 39 y 43 del anexo 3, fue valorado como criterio de adjudicación la presentación de certificados de calidad¹⁵, tales como el ISO 9001 "sistemas de gestión de calidad" y el OSAHS 18001 "sistema de gestión de la seguridad y salud laboral", cuyo encaje legal adecuado es, con carácter general, como un posible medio de acreditación de la solvencia técnica o profesional de las empresas para contratar (artículos 90, 93 y 94 de la LCSP), por lo que no debieron ser utilizados como criterio de valoración de las ofertas. En estos casos la valoración de dicho criterio no tuvo incidencia en el resultado de la adjudicación, si bien ello no desvirtúa la deficiencia señalada.

3.2. Se aplican fórmulas o métodos de valoración del criterio precio inadecuados:

- En los expedientes números 6, 14, 26, 44 y 56 del anexo 3 la fórmula¹⁶ utilizada para valorar el criterio precio, si bien ordena correctamente las ofertas económicas, no resulta acorde con los principios de economía y eficiencia al valorarlas en relación con la proporcionalidad existente entre las propias bajas económicas ofertadas por las empresas licitadoras. Este tipo de métodos de valoración puede dar lugar en su aplicación a resultados desproporcionados en las puntuaciones otorgadas, de forma que, en algunos casos, puede ocurrir que una diferencia poco significativa en la baja económica de las ofertas presentadas dé lugar a elevadas diferencias en la puntuación y, en ese caso, podría distorsionar la importancia del criterio precio respecto del conjunto de los criterios de adjudicación.

¹⁵ Ver nota al pie de página número 10.

¹⁶ La fórmula utilizada es: puntuación = puntuación máxima x (presupuesto de licitación-oferta que se valora) / (presupuesto de licitación-oferta más económica).

En la práctica dicha circunstancia se produjo en tres expedientes, si bien debe señalarse que en ninguno de ellos resultó determinante en la adjudicación, ya que las empresas adjudicatarias obtuvieron la máxima puntuación no solo en el criterio precio sino en la valoración de los "*Criterios cualitativos*".

Dichos expedientes fueron los siguientes:

- En el expediente número 6 del anexo 3, la oferta mejor valorada en el criterio precio, por un importe de 259.673,54 euros, obtuvo la máxima puntuación posible, 95 puntos, mientras que la segunda oferta mejor valorada, por una cuantía de 294.000 euros, obtuvo 21,99 puntos, 73,01 puntos menos por una diferencia en la baja de 34.326,46 euros.

- En el expediente número 26 del anexo 3, la empresa que presentó la oferta más económica, por importe de 166.788,49 euros, obtuvo la máxima puntuación posible, 80 puntos, mientras que la empresa que presentó la segunda oferta económica mejor valorada, por importe de 169.900 euros, con una diferencia entre las bajas de 111,51 euros, obtuvo 2,49 puntos.

- En el expediente número 56 del anexo 3, la empresa que obtuvo la máxima puntuación en el criterio precio (90 puntos) presenta una oferta económica por una cuantía de 415.799,08 euros, lo que supone una baja en el precio respecto del presupuesto de licitación del 11,65 %, mientras que la empresa que presenta la segunda mejor oferta económica, por importe de 434.898 euros, lo que supuso una baja económica de 7,6 %, obtuvo 58,65 puntos, es decir, más de 30 de puntos de diferencia.

c) Adjudicación y formalización

1) Relativas a la admisión de licitadores:

En el expediente número 57 del anexo 3, tres de las empresas licitadoras que participaron en el procedimiento fueron rechazadas por faltar la firma digital en "*la declaración responsable del cumplimiento de las condiciones de aptitud para contratar con la Administración*", incumpliendo lo previsto en el PCAP, sin que, según se desprende del acta de la mesa de contratación, de 27 de septiembre de 2018, se les concediese el plazo de subsanación que contempla el artículo 141 de la LCSP. Dicha exclusión, si bien se ampara en la literalidad de una cláusula prevista expresamente en el PCAP, resulta, a juicio de este Tribunal, excesivamente rigurosa y formalista, sobre todo teniendo en cuenta que a otra de las empresas licitadoras le fue concedido un plazo de subsanación por la falta de presentación de otro de los documentos cuya aportación resultaba obligatoria (el "*Modelo de declaración responsable sobre empresas vinculadas...*").

2) Información sobre subcontratación:

En los expedientes números 33 y 54 del anexo 3, no ha quedado acreditado que se realizase la comunicación previa del contratista al órgano de contratación, que debe efectuar "*...tras la adjudicación del contrato y, a más tardar, cuando inicie la ejecución de este...*", de la intención de celebrar los subcontratos, señalando la parte de la prestación que se pretende subcontratar y la identidad, datos de contacto y representante o representantes legales del subcontratista (artículo 215.2 b) de la LCSP). Consta, en ambos casos, que dicha información ha sido remitida a la TGSS por las empresas adjudicatarias, el 11 de julio de 2019 y el 15 de Mayo de 2019 respectivamente, es decir, con posterioridad al momento en que resultaba obligatorio, como consecuencia de la petición expresa realizada por este Tribunal, lo que refleja una debilidad en el procedimiento de control interno. En ese sentido, cabe añadir que, en ambos casos, concurre la circunstancia de

que en el PCAP se configura como una condición especial de ejecución la obligación de remisión por la empresa adjudicataria de la relación detallada de los subcontratistas que participen en el contrato "...cuando se perfeccione su participación..." junto con aquellas condiciones de cada uno de ellos "...que guarden una relación directa con el plazo de pago".

d) Ejecución y pago

En el certificado de los pagos efectivos realizados, remitido a petición de este Tribunal, correspondiente al expediente número 50 del anexo 3, figura la referencia a un IBAN (código bancario para identificar cada cuenta corriente) de la empresa adjudicataria, que es distinto al IBAN que consta en las facturas y en los mandamientos de pago, al estar cedido el crédito desde el mes de febrero de 2019, por lo que la información que se certifica por la TGSS no resulta correcta en este aspecto.

Asimismo, la TGSS ha informado, a petición expresa de este Tribunal, de la imposición de penalidades al contratista por importe de 4.769,80 euros (artículos 192 y 193 de la LCSP) por cumplimiento defectuoso del contrato en el expediente número 6 del anexo 3, y en el expediente número 40 del anexo 3, respecto de la ejecución en el mes de mayo de 2019, ha informado de que se encuentra en trámite la aplicación de penalidades por los incumplimientos del contrato.

Por último, este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando 211 pagos correspondientes a 20 expedientes de contratación, no habiéndose detectado retrasos significativos.

II.3.2. INCIDENCIAS RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE OBRAS, SUMINISTRO Y OTROS CONTRATOS DE SERVICIOS

a) Actuaciones administrativas preparatorias

1) Justificación de la necesidad de contratar:

- En los expedientes número 9, 12, 16, 22 y 38 del anexo 3, la necesidad de contratar se justifica de forma excesivamente genérica a través de un informe basado, principalmente, en la carencia de medios personales y materiales, pero sin concretar con la precisión suficiente la "*naturaleza y extensión de la necesidad*" que pretende cubrirse con el contrato proyectado en los términos previstos en el artículo 22 del TRLCSP, así como en el artículo 73 del RGLCAP, que exige la elaboración de un "*informe razonado... exponiendo la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato*".

- En el expediente número 30 del anexo 3, se justifica la necesidad de contratar el servicio de consultoría para la elaboración e implantación del modelo genérico de producción estadística, en la carencia estructural de recursos humanos propios cualificados, resultando necesaria la contratación de un servicio consistente en el desarrollo de tareas técnico-estadísticas y econométricas diversas por un equipo de dos personas en la TGSS durante un año (prorrogable por otro). En este sentido, en el expediente se indica que se considera prioritaria "*...la adecuación de los recursos humanos destinados a la Función Estadística Pública a las necesidades de cada momento, no solo mediante la actualización de las relaciones de puestos de trabajo existentes sino, también, por su adaptación a los perfiles profesionales (estadísticos y tecnológicos) precisos y la sustitución progresiva de personal no cualificado por personal técnico cualificado...*", lo que de alguna manera supone que la propia TGSS estaría cuestionando, por tanto, la fórmula utilizada

(externalización) para satisfacer una necesidad que realmente existe pero a la cual debería darse respuesta mediante recursos propios.

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

- En los expedientes números 4, 9, 12 y 38 del anexo 3, figuran los informes relativos a la estimación del precio de los contratos, fechados el 17 de junio de 2020, el 12 de junio y el 17 de julio de 2019, es decir, con posterioridad a la fecha de formalización del contrato, por lo que fueron elaborados expresamente para dar respuesta a la petición realizada por este Tribunal y no con carácter previo en la fase preparatoria de los contratos, en el momento de determinar el presupuesto de licitación (artículos 87 y 88 del TRLCSP).

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

- En el expediente número 53 del anexo 3, se justifica la no división del objeto del contrato en lotes en que ello dificulta "... la realización independiente por centros de las diversas prestaciones...". Asimismo, se indica que "...La adjudicación a una pluralidad de contratistas...podría derivar en descoordinación del servicio y prestación ineficiente del mismo...", al amparo de lo dispuesto en el artículo 99.3 b) de la LCSP, pero sin concretar las razones de carácter técnico y económico que fundamentan dicha justificación.

En relación con lo anterior, debe señalarse que en el PPTP se distinguen, en la descripción del objeto del contrato, distintas dependencias (edificio sede de la Dirección Provincial, inmueble de la oficina territorial, administraciones dependientes, unidad de control financiero, archivos y almacenes), y diferentes prestaciones -instalaciones de climatización, grupos electrógenos o fontanería, entre otras-, por lo que, en principio, nada impedía razonablemente al órgano de contratación prever la división del objeto del contrato en lotes, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 99 del LCSP, tal y como se ha realizado en otros contratos celebrados por la TGSS con similar objeto -expediente número 15 y expediente número 41 del anexo 3-, en los que se indica expresamente que el objeto "admite fraccionamiento" mediante su división en lotes.

4) *Justificación de la elección del procedimiento de adjudicación y/o de los criterios objetivos de adjudicación:*

- En los expedientes números 15 y 45 del anexo 3, adjudicados mediante procedimiento abierto siendo el precio el único criterio de adjudicación valorado, la justificación de la elección del procedimiento resulta genérica, basándose en la mera referencia a la aplicación de las disposiciones que regulan dicho procedimiento (artículos 138 y 157 y siguientes del TRLCSP y artículos 156 a 158 de la LCSP). Además, debe tenerse en cuenta al respecto que, en el expediente número 45, en virtud de lo dispuesto en el artículo 145.3 g) de la LCSP, al tratarse de un contrato de servicios "intensivo en mano de obra", en el que el coste salarial constituye el principal componente del presupuesto base de licitación que aparece desglosado en el PCAP, el precio no debe ser el único factor determinante de la adjudicación.

- Asimismo, en los expedientes números 9, 30, 38, 41, 53 y 55 del anexo 3, adjudicados mediante procedimiento abierto y una pluralidad de criterios de adjudicación, la elección de los criterios objetivos de adjudicación de los contratos se justifica con consideraciones genéricas, tales como que "...se han propuesto unos criterios de adjudicación que están directamente vinculados con el objeto del contrato..." (expediente número 30), o bien que la selección de los criterios de adjudicación se ha realizado sobre la base de "...la mejor relación calidad-precio...", (expedientes

números 41, 53 y 55), o que se procedería a la adjudicación "...de acuerdo con lo establecido en el art. 157 y siguientes..." (expedientes números 9 y 38), por remisión a la aplicación de los artículos 138.2 y 157 a 161 del TRLCSP, sin concretar las circunstancias concurrentes que justifican la elección de uno u otro criterio de adjudicación en aras de la elección de la oferta económicamente más ventajosa.

b) Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP)

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 cuatro expedientes de contratación analizados en este apartado, sujetos a la LCSP, los PCAP contemplan condiciones especiales de ejecución. Dichos expedientes son:

- En el expediente número 45 del anexo 3, se establece como condición especial de ejecución, además de la obligación del contratista de remitir la documentación necesaria para la comprobación de los pagos realizados a los subcontratistas y suministradores, el compromiso de adoptar determinadas medidas dirigidas a "*prevenir la siniestralidad laboral cumpliendo estrictamente la legislación sobre prevención de riesgos laborales*" referidas a los trabajadores que prestan el servicio.

- En el expediente número 41 del anexo 3, se contempla como condición especial de ejecución relacionada con "*...la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo*" la obligación de la empresa contratista de suministrar "*calzado de protección*" a los trabajadores adscritos a la ejecución de este contrato, enumerando una serie de características técnicas que obligatoriamente debe reunir dicho calzado, permitiendo el control de su cumplimiento por parte del órgano de contratación.

- En el expediente número 53 del anexo 3, se establece como condición especial de ejecución "*el cumplimiento de los aspectos medioambientales, gestión, transmisión, transporte y reciclado de residuos, contemplados en el anexo XXIV del PPT que rigen la contratación*".

- En el expediente número 55 del anexo 3, se contempla como condición especial de ejecución, relacionada con "*...la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos...*", la obligación de la empresa contratista de "*...evaluar los riesgos específicos de los puestos de trabajo de los operarios de mantenimiento en los Centros...*" de la TGSS adscritos a la ejecución del contrato.

En relación con lo anterior debe señalarse que, excepto en el expediente número 53 del anexo 3, los PCAP prevén la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de dichas condiciones, configurándose, en todos los casos, como obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211, constituyendo su incumplimiento causa de resolución del contrato.

2) Criterios de adjudicación:

2.1. Se utilizan como criterios de adjudicación requisitos acreditativos de la solvencia:

En el expediente número 41 del anexo 3, se valoró como criterio de adjudicación la presentación de los certificados de calidad¹⁷ ISO 9001 "*sistemas de gestión de calidad*" y el ISO 45001 "*sistema de gestión de la seguridad y salud laboral*", cuyo encaje legal adecuado es, con carácter general, como un posible medio de acreditación de la solvencia técnica o profesional de las empresas para contratar (artículos 90, 93 y 94 de la LCSP), por lo que no debieron ser utilizados como criterio de valoración de las ofertas. En este caso la valoración de dicho criterio no tuvo incidencia en el resultado de la adjudicación, si bien ello no desvirtúa la deficiencia señalada.

2.2. Se aplican fórmulas o métodos de valoración del criterio precio inadecuados:

En los expedientes números 12, 16, 25 y 55 del anexo 3, la fórmula¹⁸ utilizada para valorar el criterio precio, si bien ordena correctamente las ofertas económicas, no resulta acorde con los principios de economía y eficiencia al valorarlas en relación con la proporcionalidad existente entre las propias bajas económicas ofertadas por las empresas licitadoras. Este tipo de métodos de valoración puede dar lugar en su aplicación a resultados desproporcionados en las puntuaciones otorgadas, de forma que, en algunos casos puede ocurrir, que una diferencia poco significativa en la baja económica de las ofertas presentadas dé lugar a elevadas diferencias en la puntuación y, en ese caso, podría distorsionar la importancia del criterio precio respecto del conjunto de los criterios de adjudicación.

En la práctica, dicha incidencia se produjo en el expediente número 12 del anexo 3, en el que una diferencia entre dos de las ofertas económicas presentadas de 22.650,50 euros respecto de un presupuesto base de licitación de 276.000 euros, IVA excluido, supuso una diferencia de 70,54 puntos en la valoración del criterio precio, entre la empresa que presentó la oferta mejor valorada en el mismo -cuyo importe fue de 247.100 euros, IVA excluido-, que obtuvo 90 puntos, y la segunda empresa mejor valorada, que presentó una oferta por importe de 269.750,50 euros, IVA excluido, y que obtuvo 19,46 puntos, si bien, debe señalarse que, en este caso, no fue decisivo en el resultado de la adjudicación, porque todas las empresas licitadoras obtuvieron la máxima puntuación (10 puntos) en la valoración del otro criterio objetivo de adjudicación previsto en el PCAP.

2.3. Los criterios de adjudicación no están directamente relacionados con el objeto del contrato:

- En el expediente número 38 del anexo 3, el PCAP contempla como criterio de adjudicación "*...la puesta a disposición, sin coste adicional..., de una furgoneta, para traslado de mobiliario estándar, de uso generalizado en la oficina administrativa (mesas, sillas, armarios...)*". Dichas mejoras no tienen relación directa con el objeto del contrato que consistió en la prestación del servicio de mantenimiento en las dependencias de la Dirección Provincial de la TGSS de Albacete, si bien su puntuación es escasamente significativa (1 punto).

- Similar incidencia se produce en el expediente número 55 del anexo 3 en que se valora en el PCAP como criterio de adjudicación "*...el traslado de los vehículos oficiales a la revisión mecánica de los mismos, incluyendo traslado a la Inspección Técnica de Vehículos, así como a los Centros*

¹⁷ Ver nota al pie número 10.

¹⁸ La fórmula utilizada es: puntuación = puntuación máxima x (presupuesto de licitación-oferta a valorar) / (presupuesto de licitación-oferta más económica).

de lavado para su limpieza,...”, puntuable con hasta 2,5 puntos, lo que no tiene relación directa con el objeto del contrato de servicios de mantenimiento integral de las instalaciones dependientes de la Dirección Provincial de la TGSS en Almería y de mejora medioambiental.

Debe señalarse que en ninguno de los dos casos anteriores la valoración de dichos criterios resultó determinante en la adjudicación del contrato.

2.4. Otras incidencias relativas a los criterios de adjudicación:

En el expediente número 1 del anexo 3, para la realización de las obras en el edificio sede de la Dirección Provincial de la TGSS en Alicante, se valoró como criterio de adjudicación con 0,5 puntos las *“Pruebas finales y regulación de instalaciones”* mediante *“... la exposición detallada de las pruebas a realizar en todas y cada una de las instalaciones implantadas en el edificio y su efectiva ejecución a la finalización de las obras”*, actuaciones que, a juicio de este Tribunal, debieran ser obligatorias para la empresa contratista como parte del cumplimiento efectivo del contrato. No queda desvirtuada la deficiencia señalada por el hecho de que, en este caso, la valoración del citado criterio no resultase determinante en la adjudicación del contrato, que recayó en la proposición mejor valorada en el criterio precio.

c) Adjudicación y formalización

Valoración de las proposiciones:

- En el expediente número 4 del anexo 3, la justificación de las puntuaciones asignadas a las proposiciones de las empresas licitadoras que figuran en el informe técnico de valoración está basada en referencias excesivamente genéricas, tales como, *“...solución técnica (óptimo): Detalla las soluciones para llegar a la clasificación A”, “grado de desarrollo de la propuesta (suficiente): Se aporta memoria descriptiva, justificativa, de calidades y de instalaciones algo menos..”, “control de calidad (completo): Resulta completo y exhaustivo,...”* y otras expresiones similares, pero sin concretar suficientemente cuáles fueron los aspectos sustantivos y de contenido que dieron lugar a la asignación de una mayor o menor puntuación en cada caso. No obstante, la valoración de estos criterios de adjudicación no resultó determinante para la adjudicación del contrato.

- En los expedientes números 10 y 11 del anexo 3, para la prestación de servicios de consultoría, el PCAP contempla como criterio de adjudicación, puntuable mediante un juicio de valor, con hasta 48 y 38 puntos respectivamente, la *“solución propuesta”* respecto de la *“estrategia y metodología”* y la *“planificación de tareas, estructura del equipo de trabajo, determinación del seguimiento y control de actividades”*, en función de la consideración de la propuesta como *“insuficiente”, “genérica”* y *“específica y detallada”*, sobre la base de las *“líneas”* o *“tareas de trabajo”* expuestas en el PPTP, pero sin concretar suficientemente el contenido de los parámetros de valoración de las propuestas si se trata de un *“planteamiento teórico muy detallado”* o de *“planteamiento teórico detallado, completo y coherente”*, dejando, a juicio de este Tribunal, un excesivo margen de discrecionalidad en la valoración por parte del órgano de contratación (artículo 150 del TRLCSP).

d) Ejecución y pago

- En el expediente número 1 del anexo 3, para la realización de obras en el edificio de la Dirección Provincial de la TGSS en Alicante, el grado de ejecución de las obras tras la emisión de la cuarta certificación, última de la que dispone este Tribunal, fue del 39 %. Sin embargo, según figura en el *“planning de la inversión”* o resumen de ejecución del proyecto, el grado de ejecución de la obra

debiera haber alcanzado, aproximadamente, el 78 %, teniendo en cuenta que el plazo máximo para su finalización era de 6 meses (el 10 de abril de 2019). El Director General de la TGSS ha acreditado en el trámite de alegaciones la concesión a la empresa adjudicataria de una prórroga para la ejecución del contrato hasta el 30 de junio de 2019, finalizándose la obra el 11 de julio de 2019, motivo por el cual la TGSS impuso penalidades al contratista por importe de 978,00 euros correspondientes a 10 días de retraso, de conformidad con lo previsto en el artículo 212.4 del TRLCSP. No obstante, debe señalarse que figura un acta de recepción negativa de la obras del 8 de agosto de 2019 por defectos subsanables, lo que dio lugar a que la recepción definitiva se produjera el 26 de agosto de 2019.

- En el expediente número 53 del anexo 3, consta la imposición de penalidades a la empresa contratista, por importe de 10.772,40 euros, debido a la falta de reparación de las averías detectadas en los equipos de climatización, así como a la no implantación del servicio informático de gestión de mantenimiento, prestaciones incluidas en el objeto del contrato como obligatorias.

- Asimismo, este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando 131 pagos correspondientes a 23 expedientes de contratación, no habiéndose detectado retrasos significativos.

II.3.3. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO POR LA TGSS

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 todos los aspectos relacionados con los objetivos de la presente fiscalización.

En el análisis de la contratación celebrada por la TGSS 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, respecto a la contratación, 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 la TGSS 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 epígrafe II.1.B) del presente Informe, todo ello con carácter general y sin perjuicio de las deficiencias ya señaladas en dicho epígrafe.

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, a nivel de Departamento Ministerial (artículo 8.1.a) de la citada Ley).

II.3.4. 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 LA TGSS

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 la TGSS ha hecho uso de la posibilidad prevista en la citada Ley Orgánica 3/2007, a través de la cual pueden instrumentarse medidas de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres en la contratación del sector público, contemplando en los PCAP, en caso de igualdad en la valoración de las proposiciones de los criterios de adjudicación, entre otros criterios de desempate, la preferencia de aquellas empresas que incluyan medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

II.4. INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

II.4.1. ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA Y CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA

A) CONTRATOS DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA

El ISM ha celebrado 14 contratos de servicios vigilancia y seguridad privada en el ejercicio 2018, de los cuales este Tribunal ha analizado los 6 expedientes de contratación cuya remisión resulta obligatoria por razón del precio de adjudicación, por una cuantía total de 2.438.777,29 euros, lo que supone el 78 % del importe de los contratos de servicios de vigilancia celebrados por esa Entidad. Los contratos fiscalizados se adjudicaron, en todos los casos, mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación. Del análisis realizado de dichos contratos cabe destacar los siguientes resultados.

a) Actuaciones administrativas preparatorias

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

En el expediente número 13 del anexo 4, no ha quedado acreditada la justificación de la no división del objeto del contrato en lotes, a pesar de haber sido solicitado expresamente por este Tribunal (artículo 99.3 de la LCSP).

2) Justificación de la elección de los criterios objetivos de adjudicación:

En los expedientes números 2, 6 y 15 del anexo 4, no figura justificación de la elección de los criterios de adjudicación y su ponderación limitándose a su enumeración en el PCAP, o bien la

justificación indicada se basa en la referencia a las disposiciones del TRLCSP que resultan de aplicación indicando que, "... *dado que no resulta necesario restringir la concurrencia de licitadores...*", se utiliza el procedimiento abierto "...*con varios criterios de valoración de ofertas, tal y como establece el artículo 150.3 del TRLCSP...*", sin que aparezcan concretadas las circunstancias concurrentes para motivar en cada caso la elección de los mismos en aras de lograr la oferta económicamente más ventajosa.

b) Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP)

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 fiscalizados sujetos a la LCSP, se contemplan condiciones especiales de ejecución. Dichos expedientes son:

- En los expedientes números 10 y 13 del anexo 4, figura como condición especial de ejecución el cumplimiento de las obligaciones salariales de los trabajadores de acuerdo con el Convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad. Asimismo, en el expediente número 10 se incluye como condición especial el compromiso de adoptar medidas destinadas a prevenir la siniestralidad laboral durante la ejecución del contrato. En particular se establece la obligatoriedad de realizar una evaluación específica de los riesgos ergonómicos y psicosociales vinculados al puesto de trabajo y adoptar las medidas necesarias en función de las conclusiones que se deduzcan del resultado de la evaluación.

Asimismo los PCAP prevén, en caso de incumplimiento de dichas condiciones, la imposición de penalidades a los contratistas, y en el expediente número 10 se le atribuye el carácter de obligación contractual esencial, siendo por ello su incumplimiento causa de resolución del contrato (artículo 211 de la LCSP).

- En el expediente número 11 del anexo 4, el PCAP no contempla expresamente condiciones especiales de ejecución, tal y como resulta preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 202 del LCSP. No obstante, en el pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para la contratación de servicios mediante procedimiento abierto y abierto simplificado, aprobado por el Director del ISM el 14 de julio de 2018, que, según se indica en el propio PCAP resulta de aplicación, figura como condición especial de ejecución en el caso de que se trate de contratos de servicios de vigilancia y de limpieza, el cumplimiento del convenio colectivo sectorial de aplicación, atribuyéndole a dicha condición el carácter de obligación contractual esencial. En relación con ello, este Tribunal considera que hubiera sido más adecuado, en garantía de la transparencia del procedimiento y para conocimiento de las empresas contratistas, que se incluyera dicha condición especial y las posibles consecuencias que conlleva su incumplimiento en el PCAP específico aplicado, o bien realizar, en el PCAP específico aplicado, una referencia expresa a esta condición especial, tal y como se hace en otras cláusulas del mismo.

2) *Requisitos de solvencia exigidos a las empresas para contratar:*

En tres expedientes los PCAP contemplaron como un posible medio de acreditación de la solvencia de las empresas para contratar la clasificación en el grupo M, subgrupo 2 ("*Servicios de seguridad, custodia y protección*"), sin incluir los requisitos de solvencia correspondientes a otros servicios especializados definidos en los PPT, según prevé el artículo 37 del RGLCAP que regula los grupos y subgrupos de actividades por especialidades, de aplicación para las empresas en los

contratos de servicios. No obstante, debe señalarse que, en los tres casos, se contempla en los PCAP la posibilidad de acreditación por las empresas licitadoras de la solvencia técnica y económica mediante otros medios distintos a la clasificación correspondiente.

Los expedientes en los que se produjo dicha incidencia son los siguientes:

- En el expediente número 6 del anexo 4, sujeto a TRLCSP, en el PCAP no se exige clasificación en el grupo L, Subgrupo 6 "*Servicios de portería, control de accesos e información al público*", y sin embargo dichos servicios forman parte del objeto del contrato.

- En los expedientes números 2 y 11 del anexo 4, los PCAP no exigen la clasificación en el grupo P, subgrupo 5 "*Mantenimiento y reparación de equipos e instalaciones de seguridad y contra incendios*", y sin embargo se incluyen, como parte del objeto de los contratos, la prestación de servicios de "*mantenimiento preventivo y correctivo*" de "*sistemas de vigilancia*", "*sistema de intrusión*", "*escáneres*", "*equipos de vigilancia y seguridad y conexión a central privada de alarmas*", así como el "*mantenimiento del sistema de vigilancia instalado en el edificio compuesto por cámaras, monitores y videograbado*", respectivamente. La incidencia descrita se deriva de la excesiva amplitud y diversa naturaleza de los servicios que constituyen el objeto del contrato definido en el PPTP

3) Criterios de adjudicación:

3.1. Se utilizan como criterios de adjudicación características propias de las empresas:

En el expediente número 11 del anexo 4, el PCAP incluye como criterio objetivo de adjudicación, valorado con 3 puntos, "*... la existencia e implementación en la empresa de un Plan de Igualdad*", circunstancia que constituye una característica de la propia empresa relativa a su política de responsabilidad social corporativa que no está vinculada a la ejecución del contrato analizado (Considerando 97 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014). No obstante, debe señalarse que la valoración de dicho criterio no tuvo incidencia en el resultado de la adjudicación del contrato.

3.2. Se aplican fórmulas o métodos de valoración del criterio precio inadecuados:

En los expedientes números 2, 6, 11 y 13 del anexo 4 la fórmula¹⁹ utilizada para valorar el criterio precio, si bien ordena correctamente las ofertas económicas, no resulta acorde con los principios de economía y eficiencia al valorarlas en relación con la proporcionalidad existente entre las propias bajas económicas ofertadas por las empresas licitadoras. Este tipo de métodos de valoración puede dar lugar en su aplicación a resultados desproporcionados en las puntuaciones otorgadas, de forma que, en algunos casos puede ocurrir, que una diferencia poco significativa en la baja económica de las ofertas presentadas dé lugar a elevadas diferencias en la puntuación y, en ese caso, podría distorsionar la importancia del criterio precio respecto del conjunto de los criterios de adjudicación. No obstante debe señalarse que, en la práctica, dicha incidencia no se produjo en ninguno de los casos analizados.

¹⁹ La fórmula utilizada fue: puntuación = puntuación máxima x (presupuesto de licitación-oferta que se valora) / (presupuesto de licitación-oferta más económica).

c) Otras deficiencias formales del expediente

En el expediente número 10 del anexo 4, el ISM remite un certificado de las proposiciones presentadas por las empresas al procedimiento, fechado el 11 de julio de 2019, por lo que fue elaborado con posterioridad a la adjudicación y formalización del contrato para dar contestación al requerimiento realizado por este Tribunal.

d) Ejecución y pago

- En el expediente número 15 del anexo 4, el certificado de conformidad con el servicio prestado correspondiente al mes de enero (lote 1) está fechado el 28 de marzo de 2019, excediéndose del plazo de un mes que contempla, como máximo, el artículo 216.4 del TRLCSP para certificar la conformidad desde la prestación del servicio.

- Asimismo, en el precitado expediente número 15 (lote 1) del anexo 4, el ISM realiza la contratación de los servicios de vigilancia y seguridad por cuenta de la Generalitat Valenciana, interviniendo como órgano de contratación, en cumplimiento de lo previsto en los "Acuerdos Interinstitucionales" que vinculan al ISM y a la Generalitat Valenciana para la participación en materia de gastos comunes del edificio "Casa del Mar" de Valencia. De tal modo que, a la "Consellería d'Igualtat i Politiques Inclusives", le corresponde el 66,80 % del gasto derivado de dicha contratación, mientras que el 33,20 % restante le corresponde a la "Consellería de Sanitat Universal i Salut Pública". El gasto total se financió por el ISM de "...forma extrapresupuestaria..." debiendo proceder posteriormente a reclamar el importe a las consellerías, en virtud de los precitados acuerdos.

En relación con lo anterior debe señalarse que consta una certificación del Director Provincial del ISM, de 27 de febrero de 2018, en la que indica que se ha requerido a las citadas consellerías la "...declaración expresa de conformidad en la participación del gasto así como la aportación de los documentos acreditativos de la reserva de crédito con la que hacer frente a dicho gasto..." mediante sendos oficios, de 19 de febrero de 2018, sin que figure en el expediente la contestación ni la documentación requerida por ese Instituto, por lo que, no ha quedado acreditado en el expediente que el ISM haya recuperado el importe del gasto de 228.245,24 euros, IVA incluido, realizado por cuenta de la Generalitat.

Asimismo, este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando 103 pagos correspondientes a 6 expedientes de contratación, no habiéndose detectado retrasos significativos.

Por último, el ISM ha comunicado, a petición expresa de este Tribunal, que no se han impuesto penalidades a las empresas contratistas por no haberse producido los supuestos en los que estaba contemplada en el PCAP dicha posibilidad.

B) CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA

El ISM ha celebrado 12 contratos de servicios de limpieza en el ejercicio 2018, de los cuales este Tribunal ha analizado los 6 expedientes de contratación cuya remisión resulta obligatoria por razón de su precio de adjudicación, por una cuantía total de 1.424.570,27 euros, lo que supone el 74 % del importe de los contratos de servicios de limpieza celebrados por esa Entidad. Los contratos fiscalizados se adjudicaron mediante procedimiento abierto con una pluralidad de

criterios de adjudicación. Del análisis realizado de dichos contratos cabe destacar los siguientes resultados.

a) Actuaciones administrativas preparatorias

1) Justificación de la tramitación urgente:

En el expediente número 4 del anexo 4, la justificación de la tramitación urgente se basa en la necesidad de "...acelerar la adjudicación del contrato por razones de interés público...", por lo que "...se propone que el expediente se tramite por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 112 del TRLCSP", motivación que resulta insuficiente, dado el carácter excepcional de este tipo de tramitación que afecta negativamente a la concurrencia por la reducción de plazos que supone en el procedimiento.

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

- En los expedientes números 3 y 5 del anexo 4, no ha quedado acreditado que el ISM realizase estudios de mercado o análisis previos para la correcta estimación del precio del contrato en el momento de fijar el presupuesto de licitación, a pesar de haber sido solicitada expresamente dicha documentación por este Tribunal (artículo 87 TRLCSP).

- En el expediente número 9 del anexo 4, no se desglosa en el PCAP el importe del presupuesto base de licitación del contrato, tal y como exige el artículo 100 de la LCSP, indicándose el importe global de los costes directos e indirectos, sin el suficiente detalle. No obstante, debe señalarse que dicha información figura desagregada en el documento denominado "*informe memoria*" que consta en el expediente.

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

En uno de los seis expedientes analizados, sujetos a la LCSP, expediente número 9 del anexo 4, la justificación de la no división en lotes del objeto del contrato resulta excesivamente genérica basándose en "...razones técnicas y de gestión..." en virtud de lo dispuesto en el artículo 99.3 b) de la LCSP, pero sin detallar las razones de carácter técnico o económico que fundamentan dicha justificación.

En relación con lo anterior, debe señalarse que, sin perjuicio de las facultades discrecionales propias del órgano de contratación, el artículo 99.3 de la LCSP contempla que, siempre que su naturaleza o el objeto lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de las partes de un contrato mediante su división en lotes, en aras de lograr la mayor concurrencia posible en los procedimientos, salvo que existan "*motivos válidos*", como son los enumerados en el artículo 99.3 b) de la LCSP que "...deberán justificarse debidamente en el expediente", no resultando suficiente una justificación formal por referencia a alguno de los "*motivos*" contemplados en el precitado artículo.

4) Justificación de la elección de los criterios objetivos de adjudicación:

En los expedientes números 3, 5, 12 y 14 del anexo 4, adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios, la elección de los criterios objetivos de adjudicación se justifica en consideraciones genéricas, por referencia a los preceptos que regulan el procedimiento (artículos 138.2 y 157 a 161 del TRLCSP y 145.3 y 156 de la LCSP), sin concretar las

circunstancias concurrentes que justifican la elección de uno u otro criterio de adjudicación en aras de la elección de la oferta económicamente más ventajosa.

b) Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP)

1) Información sobre las condiciones de subrogación de los contratos de trabajo:

En el expediente número 9 del anexo 4, no figura en el PCAP, con el detalle requerido en el artículo 130 de la LCSP, toda la información relativa a las condiciones de los trabajadores a los que afecta la subrogación, tales, como el convenio colectivo de aplicación, el vencimiento de los contratos y la fecha de antigüedad. Dicha información debe ser aportada por la empresa contratista que viene prestando el servicio en su condición de empleadora y requerida por el órgano de contratación para ser facilitada a los licitadores en el PCAP, de manera que puedan hacer una estimación adecuada de los costes laborales del contrato. En ese sentido, este Tribunal considera que resultaría adecuado que, en estos casos, el órgano de contratación hubiera realizado un requerimiento de subsanación de la omisión de dicha información.

2) 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 2 de los 3 expedientes sujetos a la LCSP, números 9 y 12 del anexo 4, los PCAP contemplan como condición especial de ejecución el cumplimiento del convenio colectivo del sector y de las obligaciones salariales derivadas de dicho convenio. Asimismo, en el precitado expediente número 9, se prevé como condición especial que la ejecución del contrato que se lleve a cabo "*...de forma que se mantengan o mejoren los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato mediante el establecimiento de puntos limpios, reutilización de envases, desarrollo del trabajo por plantas como medida de ahorro energético...*". En ambos casos el PCAP prevé la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de dichas condiciones y se les atribuye 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.

- En el expediente número 14 del anexo 4, se califican como condiciones especiales de ejecución, cuyo incumplimiento se configura como causa de resolución, diversas obligaciones derivadas en realidad del cumplimiento de la propia prestación que constituye el objeto del contrato, tales como que la empresa adjudicataria mantenga "*en todo momento...un número mínimo de limpiadores y de horas a realizar para el desarrollo de las tareas...no inferior al que figura relacionado en el Pliego de Prescripciones Técnicas...*", o la obligación de garantizar el personal que prestará el servicio, "*...para que dicho servicio esté atendido con continuidad...*", que no se corresponden con la naturaleza propia de las posibles condiciones especiales de ejecución de carácter social, ético, medioambiental o relacionadas con la innovación que se enumeran en el artículo 202 de la LCSP. No obstante, en el pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para la contratación de servicios mediante procedimiento abierto y abierto simplificado, aprobado por el Director del ISM el 14 de julio de 2018, al que se remite el PCAP, se contempla como condición especial de ejecución -en el caso de que se trate de contratos de servicios de limpieza-, el cumplimiento del convenio colectivo sectorial de aplicación, atribuyéndole a dicha condición el carácter de obligación contractual esencial. Al igual que se ha indicado en el apartado A) anterior, relativo a contratos de servicios de vigilancia y seguridad privada del ISM, este Tribunal considera que hubiera sido más adecuado, en garantía de la transparencia del procedimiento y el conocimiento de las empresas contratistas, que se incluyera dicha condición especial y las posibles

consecuencias en caso de incumplimiento en el PCAP específico aplicado a cada contrato, o bien realizar, en el PCAP específico, una referencia expresa a esta condición especial, tal y como se hace en otras cláusulas del mismo.

3) Criterios objetivos de adjudicación:

3.1) Se utilizan como criterios de adjudicación características propias de las empresas:

En el expediente número 12 del anexo 4, el PCAP incluye como criterios de adjudicación, con una ponderación de 5 puntos, la acreditación de tener la calificación de "...*Empresa de Inserción según la regulación de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre...*", así como la acreditación de haber elaborado "*planes de igualdad...*", circunstancias que constituyen características propias de la empresa relativas a su política de responsabilidad social corporativa que no deben valorarse como criterio de adjudicación (Considerando 97 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014). No obstante, debe señalarse que su valoración no tuvo incidencia en el resultado de la adjudicación del contrato.

3.2) Se aplican fórmulas o métodos de valoración del criterio precio inadecuados:

En los expedientes números 3, 4, 5, 9 y 12 del anexo 4, la fórmula establecida en el PCAP para valorar el criterio precio²⁰, 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. Este tipo de métodos de valoración 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.

En la práctica, la incidencia descrita se produjo en el expediente número 9, teniendo en cuenta que, sobre un presupuesto de 220.000 euros, la oferta por importe de 192.968,09 euros, obtuvo la máxima puntuación, 60 puntos, mientras que la segunda mejor oferta, por importe de 211.175,16 euros, obtuvo 19,59 puntos, es decir, una diferencia entre las bajas económicas ofertadas del 8,27 % (18.207,07 euros) supuso más de 40 puntos de diferencia, aunque debe señalarse que, en este caso, no incidió el resultado de la adjudicación, teniendo en cuenta que todas las empresas licitadoras obtuvieron la máxima puntuación (40 puntos) en la valoración de los demás criterios de adjudicación previstos en el PCAP distintos del precio.

c) Ejecución y Pago

- En el expediente número 14 del anexo 4, los dos certificados de conformidad con el servicio prestado correspondientes al mes de enero de 2019 se expiden el 20 de marzo y el 12 de marzo de 2019 respectivamente, excediéndose del plazo de un mes previsto en el artículo 198.4 de la LCSP.

- En el expediente número 9 del anexo 4, consta la imposición de penalidades al contratista por importe de 2.993,18 euros, por cumplimiento defectuoso del contrato (artículos 192 y 193 de la LCSP).

²⁰ La fórmula aplicada fue la siguiente: puntuación = puntuación máxima x (presupuesto de licitación-oferta que se valora) / (presupuesto de licitación-oferta más económica).

Asimismo, este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando 84 pagos correspondientes a 6 expedientes de contratación, no habiéndose detectado retrasos significativos.

II.4.2. INCIDENCIAS RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE OBRAS, SUMINISTRO Y OTROS CONTRATOS DE SERVICIOS

a) Actuaciones administrativas preparatorias

1) Justificación de la necesidad de contratar:

En el expediente número 7 del anexo 4, la justificación de la necesidad de contratar no se adecua a los términos previstos en el artículo 28 de la LCSP, al indicarse genéricamente en la memoria justificativa del contrato únicamente que la contratación se lleva a cabo “...con el fin de que resulte menos gravoso económicamente...” para el personal adscrito al ISM que realiza “...parte de su jornada en horario vespertino...”, pero sin justificar con precisión la extensión de la necesidad. Además, en la determinación del presupuesto del contrato se contempla la entrega de vales de comida a trabajadores que no tienen obligación de realizar la jornada de tarde, lo que resulta contradictorio con la propia justificación de la necesidad de contratar que figura en el expediente, si bien al personal que solo realiza la jornada de mañana se les entrega menor cantidad de vales.

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

- En el precitado expediente número 7 del anexo 4, figuran los datos globales relativos al importe de los vales que se prevé emitir, sin aportar información concreta acerca de los cálculos o estimaciones realizados para determinar el importe individual de cada vale o el porcentaje estimado de gastos de gestión (artículo 100.2 de la LCSP y artículo 73.2 del RGLCAP).

- En el expediente número 8 del anexo 4, en el PCAP se indica el importe global de los costes directos (a realizar “directamente por el astillero”) y de los costes indirectos (los que se tendrán que “subcontratar con otras empresas”), pero sin concretar las partidas incluidas en cada uno de los costes, tal y como debiera realizarse en virtud de lo previsto en el artículo 100.2 de la LCSP.

3) Justificación de la elección de los criterios objetivos de adjudicación:

Asimismo, en el expediente número 7 del anexo 4, adjudicado mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, no consta en la documentación remitida a este Tribunal justificación de la elección de los criterios de adjudicación (artículo 116.4 de la LCSP).

4) Deficiencias en la constitución de la garantía definitiva:

Además, en el expediente número 7 del anexo 4, la empresa adjudicataria del contrato constituyó una garantía definitiva por importe de 12.698,40 euros, inferior en 301,97 euros a la que debiera haber constituido (13.000,37 euros), al no considerar en su cálculo la partida de “gastos de emisión”, incluida en el presupuesto base de la licitación.

b) Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP)

1) Comprobación de que en el PCAP se ha establecido al menos una de las condiciones especiales de ejecución enumeradas en el artículo 202 LCSP:

- En los expedientes números 7 y 8 del anexo 4, no se han establecido expresamente en el PCAP condiciones especiales de ejecución. No obstante, en el pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para la contratación de servicios mediante procedimiento abierto y abierto simplificado, aprobado por el Director del ISM el 14 de julio de 2018, al que se remite el PCAP, se contempla como condición especial de ejecución la obligación del contratista adjudicatario de remitir, en su caso, la documentación necesaria para la comprobación por el órgano de contratación de los pagos a subcontratistas o suministradores (artículo 217 LCSP), atribuyéndole el carácter de obligación contractual esencial cuyo incumplimiento, además de las consecuencias previstas por el ordenamiento jurídico, permitirá la imposición de penalidades. Dicha condición, a juicio de este Tribunal, debería figurar expresamente en el propio clausulado del PCAP aplicado a cada contrato, en garantía de la transparencia del procedimiento y de su conocimiento y cumplimiento por parte de las empresas contratistas, así como de su seguimiento y control por la Administración, o bien debería realizarse, en el PCAP específico, una referencia expresa a esta condición especial, tal y como se hace en otras cláusulas del mismo.

- En el expediente número 18 del anexo 4, se prevé como condición especial de ejecución la obligación de la empresa contratista "*...de adoptar las medidas oportunas para eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado laboral, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre hombres y mujeres*", en unos términos que resultan excesivamente genéricos, ya que su cumplimiento no se refiere expresamente al personal adscrito a la ejecución del contrato dificultando su comprobación y seguimiento y, por lo tanto, su eficacia como medida de carácter social. Cabe añadir que en el PCAP no se contempla la aplicación de penalidades económicas en caso de incumplimiento de dicha condición durante la ejecución del contrato y no se configura como una obligación contractual esencial (artículo 211 de la LCSP).

2) Criterios de adjudicación:

- En los expedientes números 8 y 18 del anexo 4, la fórmula²¹ utilizada para valorar el criterio precio, si bien ordena correctamente las ofertas económicas, no resulta acorde con los principios de economía y eficiencia al valorarlas en relación con la proporcionalidad existente entre las propias bajas económicas ofertadas por las empresas licitadoras. Este tipo de métodos de valoración puede dar lugar en su aplicación a resultados desproporcionados en las puntuaciones otorgadas, de forma que, en algunos casos puede ocurrir, que una diferencia poco significativa en la baja económica de las ofertas presentadas dé lugar a elevadas diferencias en la puntuación y, en ese caso, podría distorsionar la importancia del criterio precio respecto del conjunto de los criterios de adjudicación.

En la práctica dicha deficiencia se produjo en el expediente número 8, ya que una diferencia en las bajas ofertadas del 13,33 % (114.219,11 euros) respecto del presupuesto de licitación (856.600 euros) entre la oferta económica mejor valorada, con 60 puntos (por importe de 591.329 euros), y la segunda mejor oferta económica (por importe de 705.548,11 euros), supuso una diferencia de 25,84 puntos sobre un total de 60. Debe señalarse que dicha circunstancia, en este caso, tuvo incidencia en el resultado de la adjudicación que recayó en la empresa que presentó la proposición mejor valorada en el criterio precio pero no en los criterios de adjudicación de carácter técnico cuya importancia relativa quedó, de hecho, desvirtuada al distorsionar la ponderación atribuida al criterio precio respecto del conjunto de criterios.

²¹ La fórmula utilizada es: puntuación = puntuación máxima x (presupuesto de licitación-oferta a valorar) / (presupuesto de licitación-oferta más económica).

c) Ejecución y pago

- En el expediente número 1 del anexo 4, las obras contratadas finalizaron en una fecha posterior al plazo máximo de ejecución previsto en el documento de formalización del contrato (seis semanas). Según consta en el acta de recepción remitida por la entidad, las obras finalizaron el 13 de agosto de 2018, cuando el plazo máximo previsto en el contrato finalizaba el 11 de julio de 2018, sin que se justifiquen en el expediente las causas de dicho retraso, y sin que conste la imposición de penalidades a la empresa contratista.
- Asimismo, este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando 31 pagos correspondientes a 23 expedientes de contratación, no habiéndose detectado retrasos significativos

II.4.3. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO POR EL ISM

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 los objetivos de la presente fiscalización.

En el análisis de la contratación celebrada por el ISM 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, respecto a la contratación, 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 ISM 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 epígrafe II.1.B) del presente Informe, todo ello con carácter general y sin perjuicio de las deficiencias ya señaladas en dicho epígrafe.

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.4.4. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES DEL ISM

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 el ISM ha hecho uso de la posibilidad prevista en la citada Ley Orgánica 3/2007, a través de la cual pueden instrumentarse medidas de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres en la contratación del sector público, contemplando en los PCAP, en caso de igualdad en la valoración de las proposiciones de los criterios de adjudicación, entre otros criterios de desempate, la preferencia de aquellas empresas que incluyan un mayor porcentaje de mujeres empleadas en la plantilla. Asimismo, en el expediente número 18 del anexo 4, se incluye como condición especial de ejecución la obligación genérica de la empresa contratista *"...de adoptar las medidas oportunas para eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado laboral, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre hombres y mujeres"*.

II.5. INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La IGSS ha remitido un expediente único de contratación (número 1 del anexo 5), formalizado en el ejercicio 2018, cuyo objeto consiste en la prestación de los servicios de colaboración de empresas privadas para la realización de auditorías en el sector de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, adjudicado mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, por un importe de 352.250 euros, IVA excluido.

La necesidad de la contratación anual de estos servicios por la IGSS se justifica en la insuficiencia de medios personales y materiales del organismo para *"... dar cumplimiento a los objetivos previstos"* y garantizar la realización de *"... las actuaciones incluidas en el... Plan parcial de auditorías y debido a la insuficiencia de efectivos de la Intervención General de la Seguridad Social..."*.

En el análisis realizado por este Tribunal de Cuentas del mencionado contrato de servicios, la IGSS justifica el importe del valor estimado²² del contrato sobre la base de *"...las propuestas económicas ofertadas..."* en ejercicios anteriores y el informe de *"Situación de la auditoría en España 2016"* del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, aplicando al resultado obtenido un *"...incremento de un 35 % sobre el precio medio ofertado para cada una de las mutuas..."*, pero sin aportar ninguno de los cálculos realizados ni justificar las razones por las que se determinó ese porcentaje de incremento (artículos 88.1 del TRLCSP y 195 del RGLCAP). Debe tenerse en cuenta al respecto que se produjo una baja en el importe de adjudicación respecto del presupuesto de licitación del 45,39 %.

²² Las alegaciones del Interventor General de la Seguridad Social explican los motivos por los cuales considera correcta la actuación de la Entidad, basándose en la obligación legal de realizar las auditorías en un periodo concreto, considerando que *"...un valor estimado más ajustado pudiera dar lugar a que alguno de los lotes quedara desierto..."*, así como, en razones de *"prudencia"* para asegurar *"...el cumplimiento de la obligación legal..."*, que, a su juicio, justifican el incremento del valor estimado. No obstante, debe señalarse que el artículo 88.1 del TRLCSP obliga al órgano de contratación a calcular el importe del valor estimado *"...teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado..."* en el momento de fijar el presupuesto de licitación, sin que deba ser el importe de las proposiciones económicas presentadas por las propias empresas licitadoras las que se tomen como referencia para fijar *"...el valor real de la prestación..."*, por lo que estas alegaciones no desvirtúan la incidencia señalada en el Informe.

Asimismo, este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados correspondientes al expediente de contratación remitido, analizando 24 pagos y no habiéndose detectado retrasos.

En relación con el análisis del cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debe señalarse que este Tribunal ha comprobado que la IGSS 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*”, “*pliego tipo*”, “*estado*” de la licitación, “*objeto del contrato*”, “*importe*” o “*fechas*” relevantes en el procedimiento de adjudicación, tal y como se ha expone en el epígrafe II.1.B) del presente Informe.

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, a nivel de Departamento Ministerial (artículo 8.1.a) de la citada Ley).

Por otra parte, en relación con 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, cabe señalar que la IGSS ha utilizado la posibilidad prevista en la citada Ley Orgánica 3/2007, de contemplar en el PCAP como criterio de desempate, en caso de igualdad en la valoración de las proposiciones de los criterios de adjudicación, la preferencia de la proposición de aquellas empresas que incluyan medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

III. CONCLUSIONES

A continuación se exponen las Conclusiones y Recomendaciones más significativas extraídas de la fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2018 por las Entidades fiscalizadas, debidamente referenciadas a cada uno de los subapartados y epígrafes del presente Informe donde se desarrollan los resultados obtenidos con mayor detalle respecto de cada una de las entidades.

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

1. Las Entidades fiscalizadas han 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 convenios 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 han remitido telemáticamente, a través de la plataforma de rendición telemática del Tribunal de Cuentas, las relaciones comprensivas de la contratación celebrada en el ejercicio 2018, así como todos los expedientes de contratación de rendición obligatoria, integrados por los documentos que resultan preceptivos (Subapartado I.4).

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

2. Excepto determinada documentación relativa a cuatro expedientes del Instituto Nacional de la Seguridad Social (29 % de los fiscalizados), ocho de la Tesorería General de la Seguridad Social (13 % de los fiscalizados) y tres del Instituto Social de la Marina (12 % de los fiscalizados), las Entidades fiscalizadas han difundido a través del perfil de contratante, alojado en la Plataforma de contratación del Sector Público, la información y documentación relativa a su actividad contractual, cumpliendo, con carácter general, lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (Epígrafe II.1.B).

III.3. INCIDENCIAS ESPECÍFICAS 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 tres expedientes, la necesidad de contratar se justifica mediante informes de contenido excesivamente genérico basados en la falta de "*medios adecuados*" para llevar a cabo la prestación pero sin concretar con la precisión suficiente la "*naturaleza y extensión de la necesidad*" que pretende cubrirse con el contrato proyectado, en los términos previstos en los artículos 22 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y 28 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como en el artículo 73 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Epígrafes II.2.1 y II.3.1).
4. En doce expedientes de contratación no figura, como parte de las actuaciones preparatorias, una memoria o documento de carácter económico o algún tipo de estimación de mercado, previo a la contratación, en el que se justifique por qué se ha fijado un presupuesto determinado y no otro mayor o menor, o bien se justifica la estimación del presupuesto y su ajuste al precio general de mercado basándose en consideraciones genéricas, sin precisar los cálculos previos efectuados (artículo 73.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y artículos 87.1 y 88.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Epígrafes II.2.1, II.3.1 y II.4.1).
5. En cinco expedientes de contratación, no figura en el presupuesto base de licitación la desagregación por género de los costes salariales estimados o el desglose de los costes directos e indirectos incluidos en el presupuesto, tal y como contempla el artículo 100.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (Epígrafe II.3.1 y II.4.1).
6. En veinte expedientes de contratación, la justificación de la no división en lotes del objeto de los contratos resulta excesivamente genérica basándose, principalmente, en las dificultades de coordinación para la correcta ejecución del contrato desde el punto de vista técnico que supondría la existencia de distintas empresas adjudicatarias, amparándose en la aplicación de los motivos previstos en el artículo 99.3 b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, pero sin detallar las razones de carácter técnico o económico que fundamentan dicha justificación. Sin perjuicio de las facultades discrecionales propias del órgano de contratación, no resulta suficiente que el órgano de contratación realice una motivación formal por referencia a alguno de los supuestos contemplados en el precitado

artículo, sin la suficiente concreción al respecto. Además de lo anterior, en otro de los expedientes no figura justificación alguna de la no división en lotes del objeto del contrato (Epígrafes II.2.1, II.3.1 y II.4.1).

7. En tres expedientes adjudicados mediante procedimiento abierto siendo valorado el precio como único criterio de adjudicación la justificación de la elección del procedimiento resulta excesivamente genérica por referencia a lo dispuesto en los artículos 138.2 y 157 a 161 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Asimismo, en tres contratos de servicios *“intensivos en mano de obra”*, fue valorado el precio como único criterio de adjudicación, lo que no resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 145.3 g) de la citada Ley 9/2017, que contempla que en este tipo de contratos, en los que el coste salarial constituye el principal gasto que figura en el presupuesto base de licitación, el precio no debe ser el único factor determinante de la adjudicación (Epígrafes II.2.1 y II.3.1)
8. Asimismo, en dieciséis expedientes adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, la elección de los criterios objetivos de adjudicación habitualmente se justifica en consideraciones genéricas, tales como, que *“...se tendrá en cuenta la oferta económicamente más ventajosa, atendiendo al precio más bajo y a otros criterios de valoración”* o que *“...El procedimiento de adjudicación del contrato que se propone es el abierto definido en el artículo 150.3 del TRLCSP, siendo susceptibles de mejora, además del precio, las condiciones mínimas fijadas en los Pliegos...”*, y por referencia a los preceptos que regulan el procedimiento de adjudicación (artículos 138.2 y 157 a 161 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y a los artículos 131.2, 145.3 y 156 a 158 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), sin concretar las circunstancias concurrentes que justifican la elección de uno u otro criterio de adjudicación en aras de obtener la mejor relación calidad-precio en la oferta (Epígrafes II.3.1 y II.4.1).

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

9. Este Tribunal ha comprobado que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares aplicados a los contratos analizados se contempla, en cumplimiento del artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al menos una condición especial de ejecución de tipo social, consistiendo, generalmente, en el cumplimiento de los convenios colectivos del sector y de las obligaciones salariales básicas que derivan de los mismos en relación con el personal encargado de ejecutar el contrato, y de carácter medioambiental, como las relacionadas con la gestión de residuos, la promoción del reciclado de productos, el impulso de utilización de productos ecológicos y la utilización de productos respetuosos con el medioambiente, entre otras. Asimismo, los pliegos de cláusulas administrativas particulares suelen prever la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de dichas condiciones especiales a las que, en algunos casos, 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 (Epígrafes II.2.1, II.3.1 y II.4.1).
10. En los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se han observado distintas deficiencias que no resultan acordes con los principios de igualdad, transparencia, economía y eficiencia, que resultan aplicables a la contratación del sector público (artículos 1, 22 y 139 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y artículos 1, 28 y 132 de la Ley 9/2017, de 9 de noviembre, de Contratos de Sector Público (Epígrafes II.2.1, II.3.1 y II.4.1). Dichas deficiencias son:

- a) La utilización como criterios de adjudicación de factores determinantes de la solvencia de los licitadores (relativos a la aptitud y características de las empresas), tales como los medios personales y técnicos propios de la empresa o los certificados de garantía de calidad (siete expedientes).
- b) La utilización de fórmulas o métodos de valoración del criterio precio que pueden no resultar acordes con los principios de economía y eficiencia al asignar la puntuación en función de la proporcionalidad existente entre las propias bajas económicas ofertadas por los licitadores (veintiún expedientes).

III.3.3. EJECUCIÓN Y PAGO

- 11. La Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Social de la Marina han informado, a petición de este Tribunal, de la imposición de penalidades económicas al contratista en dos expedientes, por importe total de 7.762,98 euros, encontrándose en trámite la aplicación de penalidades por los incumplimientos parciales de otro contrato (Epígrafes II.3.1 y II.4.1).
- 12. Por último, este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados en los expedientes de contratación de servicios de vigilancia y seguridad privada y de limpieza, no habiéndose detectado retrasos significativos respecto de ninguna de las entidades fiscalizadas (Epígrafes II.2.1, II.3.1 y II.4.1).

III.4. INCIDENCIAS COMUNES A LOS CONTRATOS DE OBRAS, SUMINISTRO Y OTROS CONTRATOS DE SERVICIOS

III.4.1. ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS PREPARATORIAS, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN

- 13. En siete expedientes la necesidad de contratar se justifica de forma excesivamente genérica sin concretar con la precisión suficiente la "*naturaleza y extensión de la necesidad*" que pretende cubrirse con el contrato proyectado en los términos previstos en el artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, el artículo 28 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como en el artículo 73 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Epígrafes II.3.2 y II.4.2).
- 14. En seis expedientes de contratación no figura, como parte de las actuaciones preparatorias, una memoria o documento de carácter económico o algún tipo de estimación de mercado -previo a la contratación- que justifique por qué se ha fijado un presupuesto determinado y no otro mayor o menor, o bien se justifica la estimación del presupuesto y su ajuste al precio general de mercado basándose en consideraciones genéricas, sin precisar los cálculos previos efectuados (artículo 73.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y artículos 87.1 y 88.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Epígrafes II.3.2 y II.4.2 y Subapartado II.5).
- 15. En dos expedientes de contratación, en el presupuesto base de licitación no se indican si se ha considerado o no el convenio laboral de referencia para el cálculo de los salarios de las personas adscritas a la ejecución del contrato y/o no se desglosan otros costes directos e indirectos y eventuales gastos calculados para su determinación, diferentes a los costes salariales, que justifiquen el presupuesto de licitación, tal y como contempla el artículo 100 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (Epígrafes II.2.2 y II.4.2).

16. En dos expedientes de contratación la justificación de la no división en lotes del objeto de los contratos resulta excesivamente genérica amparándose en la aplicación de los motivos previstos en el artículo 99.3 b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, pero sin detallar las razones indicadas de carácter técnico o económico que fundamentan dicha justificación. En relación con ello, este Tribunal considera que, sin perjuicio de las facultades discrecionales propias del órgano de contratación, no resulta suficiente que el órgano de contratación realice una motivación formal por referencia a alguno de los supuestos contemplados en el precitado artículo, sin mayor concreción al respecto (Epígrafes II.2.2 y II.3.2).
17. En tres expedientes adjudicados mediante procedimiento abierto siendo valorado el precio como único criterio de adjudicación, la justificación de la elección del procedimiento se basa en una referencia genérica a lo dispuesto en los artículos 138.2 y 157 a 161 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y los artículos 131 y 156 a 158 de la Ley de Contratos del Sector Público. Asimismo, en uno de estos contratos, tratándose de servicios "*intensivos en mano de obra*", fue valorado el precio como único criterio de adjudicación, lo que no resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 145.3 g) de la citada Ley 9/2017, que contempla que en este tipo de contratos, en los que el coste salarial constituye el principal gasto que figura en el presupuesto base de licitación, el precio no debe ser el único factor determinante de la adjudicación (Epígrafes II.2.2 y II.3.2).
18. En siete expedientes de contratación adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación, o bien no consta la justificación de la elección de los criterios de adjudicación, o ésta se basa en consideraciones excesivamente genéricas o en la mera referencia a la aplicación de las disposiciones que regulan dicho procedimiento, esto es, los artículos 138.2 y 157 a 161 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y artículos 131.2 y 156 a 158 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (Epígrafes II.3.2 y II.4.2).

III.4.2. PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARTICULARES

19. Este Tribunal ha comprobado que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares aplicados a los contratos analizados se contempla al menos una condición especial de ejecución, en cumplimiento del artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de tipo social, como el compromiso de adoptar medidas destinadas a prevenir la siniestralidad laboral durante la ejecución del contrato y el cumplimiento de las obligaciones derivadas del convenio colectivo del sector, y medioambiental, entre otras, la reutilización de envases, el desarrollo del trabajo por plantas como medida de ahorro energético o la gestión, transmisión, transporte y reciclado de residuos. Además, en algunos casos, se incluye como condición especial de ejecución la obligación del contratista adjudicatario de remitir, en su caso, la documentación necesaria para la comprobación por el órgano de contratación de los pagos a subcontratistas o suministradores. Asimismo, con carácter general, los pliegos de cláusulas administrativas particulares prevén la imposición de penalidades en caso de incumplimiento de dichas condiciones, a las que 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 (Epígrafes II.2.2, II.3.2 y II.4.2.).

20. En los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se han observado distintas deficiencias que no resultan acordes con los principios de transparencia, objetividad, economía y eficiencia, que resultan aplicables a la contratación del Sector público (artículos 1, 22 y 139 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y artículos 1, 28 y 132 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos de Sector Público (Epígrafes II.2.2, II.3.2 y II.4.2):
- a) Los criterios de adjudicación no guardan relación directa con el objeto del contrato (dos expedientes).
 - b) La utilización como criterios de adjudicación de factores determinantes de la solvencia de los licitadores, relativos a la aptitud de las empresas (dos expedientes).
 - c) La insuficiente determinación previa del contenido o la forma de valoración de los criterios de adjudicación cuya valoración no es automática (dos expedientes).
 - d) La utilización de fórmulas o métodos de valoración del criterio precio que no resultaron acordes con los principios de economía y eficiencia (seis expedientes).

III.4.3. EJECUCIÓN Y PAGO

21. En tres de los cinco contratos de obras fiscalizados, se han detectado retrasos con respecto a los plazos de ejecución inicialmente previstos que, o bien no se justifican en el expediente, o bien evidencian deficiencias en la fase de preparación del contrato, sin que conste en los expedientes la imposición de penalidades a la empresa contratista (Epígrafes II.2.2, II.3.2 y II.4.2).
22. La Tesorería General de la Seguridad Social ha informado, a petición de este Tribunal, de que se impusieron penalidades a la empresa contratista en uno de los expedientes, por importe de 10.772,40 euros, debido al cumplimiento defectuoso del contrato (Epígrafes II.3.2).
23. Por último este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados no habiéndose detectado retrasos significativos respecto de ninguna de las entidades fiscalizadas (Epígrafes II.2.2, II.3.2 y II.4.2 y Subapartado II.5).

III.5. CONCLUSIÓN RELATIVA AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

24. En relación con el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1.a) de la Ley 19/2013, este Tribunal ha comprobado que las Entidades fiscalizadas, publican 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 (Epígrafes II.2.3, II.3.3 y II.4.3 y Subapartado II.5).

III.6. CONCLUSIÓN RELATIVA A LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

25. Las Entidades fiscalizadas han 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, como medida de fomento de la igualdad en la contratación del sector público, la preferencia, en caso de igualdad en la valoración de los criterios de adjudicación, de las proposiciones de las empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, incluyan medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Asimismo, en dos contratos se han incluido condiciones especiales de ejecución dirigidas a eliminar desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado de trabajo. 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 (Epígrafes II.2.4, II.3.4 y II.4.4 y Subapartado II.5).

IV. RECOMENDACIONES

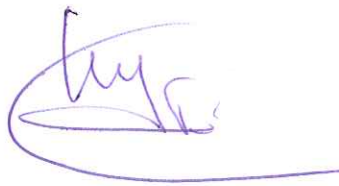
1. Las Entidades Gestoras, la TGSS y la IGSS deberían justificar en el expediente, con la suficiente precisión, la necesidad concreta que pretende cubrirse con el contrato proyectado, sus características y extensión, así como elaborar, como parte de las actuaciones preparatorias previas a la contratación, una memoria, estimación o estudio económico justificativo detallando y desagregando los costes reales del servicio que se va a contratar (que debe ser adecuado al precio general de mercado), dejando constancia documental en el expediente de dichas actuaciones.
2. Las Entidades Gestoras y la TGSS deberían justificar debidamente en el expediente los motivos que amparan la decisión del órgano de contratación de no dividir en lotes el objeto de los contratos, dejando constancia expresa de las razones concurrentes que dificultan desde el punto vista técnico o económico su correcta ejecución y que justifican la no conveniencia de la realización independiente de los trabajos, teniendo en cuenta que supone una excepción a la regla general prevista en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, sin que a estos efectos sea admisible la utilización de fórmulas genéricas.
3. La TGSS y el INSS deberían considerar que, sin perjuicio de que el órgano de contratación pueda asignar justificadamente la ponderación que considere más adecuada al factor precio, teniendo en cuenta, en cada caso, las características y circunstancias concurrentes, en el supuesto de tratarse de contratos de servicios denominados intensivos en mano de obra, en los que los costes laborales son la principal partida del presupuesto de licitación del contrato, el factor precio no debe ser el único criterio de valoración considerado en la adjudicación.
4. En los procedimientos abiertos con una pluralidad de criterios, las Entidades Gestoras y la TGSS deberían motivar suficientemente en el expediente la justificación de la elección de los criterios objetivos de adjudicación, así como la ponderación asignada a cada uno de ellos en aras de lograr la mejor relación calidad-precio en las ofertas.
5. Resultaría conveniente que la TGSS y el ISM revisaran algunas de las fórmulas que son utilizadas para la valoración del criterio precio y sustituir 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, parecen 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 mercado.

6. Sin perjuicio de su carácter potestativo, sería conveniente que las Entidades fiscalizadas valorasen la posibilidad de que los pliegos de cláusulas administrativas particulares contemplen, como regla general, la imposición de penalidades específicas en el caso de que se incumplan las condiciones especiales de ejecución previstas, estableciéndose en los propios pliegos los controles que resulten precisos para llevar a cabo el seguimiento de su cumplimiento, haciendo uso, en su caso, de la posibilidad prevista en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de atribuir expresamente a dichas condiciones el carácter de obligaciones contractuales esenciales.

Madrid, 29 de octubre de 2020

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in purple ink, consisting of a large, sweeping initial 'M' followed by several smaller, connected letters, all written in a cursive style.

Maria José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1	RESUMEN GENERAL 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	79
ANEXO 2	CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2018 RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS	80
ANEXO 3	CONTRATACIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2018 RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS	81
ANEXO 4	CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA, EJERCICIO 2018 RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS.....	86
ANEXO 5	CONTRATACIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2018	88

ANEXO 1

RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LAS ENTIDADES FISCALIZADAS, EJERCICIO 2018
(Importes en euros, IVA incluido)

Tipo de Contrato	Procedimiento/ Sistema de Adjudicación	INSS				TGSS				ISM				IGSS				TOTALES			
		Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%	Nº	%	Importe	%
Obras	Abierto criterio precio	5	100	5.964.007,89	100	12	92	907.558,84	61	3	50	11.675,35	3	-	-	-	-	20	83	6.883.242,08	87
	Abierto pluralidad de criterios	-	-	--	-	1	8	592.365,37	39	-	-	--	-	-	-	--	-	1	4	592.365,37	7
	Abierto simplificado	-	-	--	-	-	-	--	-	1	17	285.607,47	61	-	-	--	-	1	4	285.607,47	4
	Proc. negociado sin public.	-	-	--	-	-	-	--	-	2	33	167.104,83	36	-	-	--	-	2	9	167.104,83	2
Total obras		5	21	5.964.007,89	75	13	54	1.499.924,21	19	6	25	464.387,65	6	-	-	--	-	24	3	7.928.319,75	9
Suministro	Abierto criterio precio	4	2	293.938,69	2	9	3	978.127,55	5	1	2	97.704,00	1	-	-	--	-	14	3	1.369.770,24	3
	Abierto pluralidad de criterios	4	2	342.198,49	3	1	0	36.595,65	0	1	2	167.500,00	3	-	-	--	-	6	1	546.294,14	2
	Abierto simplificado	3	2	78.843,03	1	4	2	129.464,50	1	1	2	50.000,00	1	-	-	--	-	8	2	258.307,53	1
	Contratación centralizada	152	92	12.086.882,36	94	16	6	1.298.645,71	7	37	57	859.344,95	13	-	-	--	-	205	42	14.244.873,02	36
	Derivado de Acuerdo Marco	-	-	--	-	228	87	17.324.826,97	87	5	8	1.477.678,03	23	-	-	--	-	233	47	18.802.505,00	48
	Proc. negociado sin public	2	2	51.538,75	0	5	2	104.264,25	0	15	23	3.891.483,00	59	-	-	--	-	22	4	4.047.286,00	10
	Adjudicación directa	-	-	--	-	-	-	--	-	1	2	1.178,43	0	-	-	--	-	1	0	1.178,43	0
	Otros	-	-	--	-	-	-	--	-	3	4	13.175,25	0	-	-	--	-	3	1	13.175,25	0
Total suministro		165	34	12.853.401,32	33	263	53	19.871.924,63	50	64	13	6.558.063,66	17	-	-	--	-	492	62	39.283.389,61	44
Servicios	Abierto criterio precio	10	17	786.892,70	16	33	24	6.117.333,74	21	3	4	157.853,05	2	-	-	--	-	46	17	7.062.079,49	17
	Abierto pluralidad de criterios	14	23	2.538.627,24	51	65	47	20.699.954,78	71	38	57	6.398.047,54	81	1	100	426.222,50	100	118	44	30.062.852,06	71
	Abierto simplificado	24	40	1.012.147,53	21	23	17	1.110.787,38	4	8	12	244.661,44	3	-	-	--	-	55	21	2.367.596,35	6
	Contratación centralizada	-	-	--	-	-	-	--	-	6	9	578.061,55	8	-	-	--	-	6	2	578.061,55	1
	Derivado de Acuerdo Marco	-	-	--	-	3	2	124.966,40	1	-	-	--	-	-	--	-	3	1	124.966,40	0	
	Proc. negociado con public	1	2	12.820,00	0	1	1	54.450,00	0	-	-	--	-	-	--	-	2	1	67.270,00	0	
	Proc. negociado sin public	11	18	586.514,65	12	13	9	1.008.798,72	3	10	15	482.102,98	6	-	-	--	-	34	13	2.077.416,35	5
	Otros	-	-	--	-	-	-	--	-	2	3	13.148,87	0	-	-	--	-	2	1	13.148,87	0
Total servicios		60	23	4.937.002,12	12	138	52	29.116.291,02	69	67	25	7.873.875,43	18	1	0	426.222,50	1	266	33	42.353.391,07	47
Privados	Abierto simplificado	-	-	--	-	-	-	--	-	1	50	17.341,48	58	-	-	--	-	1	7	17.341,48	36
	Adjudicación directa	-	-	--	-	13	100	18.211,24	100	1	50	12.475,20	42	-	-	--	-	14	93	30.686,44	64
Total Privados		-	-	--	-	13	87	18.211,24	38	2	13	29.816,68	62	-	-	--	-	15	2	48.027,92	0
Adm. especial	Proc. negociado sin public	1	100	11.000,00	100	1	100	43.560,00	100	-	-	--	-	-	--	-	2	100	54.560,00	100	
Total Administrativos especiales		1	50	11.000,00	20	1	50	43.560,00	80	-	-	--	-	-	--	-	2	0	54.560,00	0	
TOTAL		231	29	23.765.411,33	26	428	54	50.549.911,10	56	139	17	14.926.143,42	17	1	0	426.222,50	1	799	100	89.667.688,35	100

ANEXO 2

**CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2018.
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	60/UC-1/18	20180146	Obras de ejecución de un edificio en Jerez de la Frontera (Cádiz)	Obras	3.725.685,95
2	60/UC-16/18	20180481	Obras de adaptación de un local para CAISS en Aldaia (Valencia)	Obras	472.644,85
3	38/PN-11/18	20180049	Servicios integrales de limpieza de las dependencias del INSS de la zona geográfica de Canarias	Servicios	157.249,11
4	60/VC-48/18	20180152	Servicios de reparto de paquetería de diversos centros del INSS y de mozería en el ámbito de los servicios Centrales	Servicios	236.618,80
5	46/VC-60/18	20180163	Explotación de la cafetería y comedor de la D.P del INSS de Valencia, por el periodo de 28/5/18 a 27/5/19	Servicios	236.363,64
6	45/VC-02/19	20180323	Servicio de vigilancia y seguridad de los edificios adscritos a la Dirección Provincial del INSS en Toledo, 2019	Servicios	200.758,95
7	45/UC-01/19	20180370	Limpieza de los locales adscritos a la Dirección Provincial del INSS en Toledo, 2019	Servicios	135.936,00
8	28/VC-008/19	20180385	Servicio de vigilancia de distintos centros dependientes de la Dirección Provincial del INSS de Madrid, 2019	Servicios	854.059,98
9	29/UC-2/19	20180388	Servicio de mantenimiento integral preventivo y correctivo en el edificio sede del INSS de Málaga y centros adscritos, durante el ejercicio 2019	Servicios	139.605,90
10	03/VC-02/19	20180434	Contratación de servicios de mantenimiento y reparación de instalaciones en edificios de la Dirección Provincial del INSS de Alicante en 2019	Servicios	127.317,40
11	60/CC-4/18	20180210	Suministro de energía eléctrica de los Servicios Centrales del INSS 45 Direcciones Provinciales	Suministro	2.810.174,84
12	60/CC-6/19	20180402	Suministro de energía eléctrica de los Servicios Centrales del INSS y 45 Direcciones Provinciales	Suministro	5.977.443,06
13	60/PN-36/18	20180479	Suministro de alimentación para los servicios centrales del INSS (3 lotes: leche, yogures y cerveza)	Suministro	22.530,55
14	60/VC-44/18	20180480	Suministro de pescados (lote 1), congelados (lote 2), frutas y verduras (lote 3), servicios centrales del INSS	Suministro	101.111,50

ANEXO 3 - 1/5

**CONTRATACIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2018.
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	17000259	20180483	Obras de la Dirección Provincial de la TGSS de Alicante	Obras	489.558,16
2	P A 2017/129	20180484	Obras de reforma de local para ubicación temporal de parte del personal de la Dirección Provincial de la TGSS de Coruña	Obras	134.980,00
3	21-3/PA-3/18TG	20180017	Servicio de vigilancia y seguridad del edificio sede de las Direcciones Provinciales de la TGSS y del INSS en Huelva	Servicios	308.921,93
4	92-35701/16	20180018	Servicio para la redacción del proyecto de las obras, para la construcción de una oficina de la Seguridad Social, en Puerto del Rosario (Las Palmas)	Servicios	235.715,02
5	33-PA 4004/2018	20180019	Servicio de vigilancia y seguridad de la Dirección Provincial de la TGSS de Asturias	Servicios	240.737,00
6	15PA2017/158	20180023	Servicio de limpieza en el edificio sede de la Dirección Provincial TGSS de Coruña	Servicios	259.673,54
7	10-001/10VC1/18X	20180026	Servicio de limpieza de los centros Dependientes de las Direcciones Provinciales de la TGSS y el INSS de Cáceres	Servicios	159.031,00
8	01PA0417	20180028	Servicios de vigilancia y seguridad de en el edificio de la Dirección Provincial de la TGSS de Vitoria	Servicios	160.800,00
9	29-29VC2/17X	20180040	Servicio de mantenimiento integral del edificio sede de la Dirección Provincial de la TGSS en Málaga	Servicios	202.314,53
10	92-2018/ASDOC	20180061	Servicios de consultoría para los trabajos de mantenimiento y evolución del sistema de dirección por objetivos y del cuadro de mando de control de la eficiencia de costes en el ámbito de la TGSS	Servicios	1.348.958,16
11	92-2017/ASGI	20180062	Servicio de consultoría para la definición de un nuevo modelo de gestión de Afiliación, Cotización, Recaudación y Procesos Asociados para la TGSS	Servicios	2.716.770,94
12	14-2018/II-13PA	20180066	Mantenimiento integral del edificio sede de la Dirección Provincial de la TGSS en Córdoba	Servicios	247.100,00

ANEXO 3 - 2/5

Nº Orden	Nº Expediente Entidad	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
13	26-2018/51/TGSS	20180067	Servicio de vigilancia y seguridad de la Dirección Provincial de la TGSS de La Rioja	Servicios	162.236,47
14	11-2017ALI0761118	20180069	Limpieza integral de los edificios e instalaciones de la Dirección Provincial de la TGSS de Cádiz	Servicios	479.788,26
15	07-IB2017/PA02	20180085	Servicio de mantenimiento de las instalaciones del edificio de la Dirección Provincial de la TGSS en Palma	Servicios	277.175,58
16	28-P A 2018/2803	20180105	Servicio de conducción y mantenimiento de los inmuebles e instalaciones de la Dirección Provincial de la TGSS de Madrid	Servicios	329.207,68
17	04-12/2017 T	20180110	Servicio de vigilancia y seguridad sin armas de determinados centros de la Dirección Provincial de la TGSS de Almería	Servicios	236.622,33
18	18-2018/001-A	20180124	Servicios de Vigilancia y Seguridad en los centros de la Dirección Provincial de la TGSS de Granada	Servicios	428.377,55
19	07-IB2017/PA03	20180133	Servicio de Vigilancia y Seguridad del Edificio de la Dirección Provincial Illes Balears	Servicios	418.847,79
20	36-36PA18S2	20180136	Conexión y mantenimiento de los sistema de alarma y contratación de vigilantes de seguridad para la Dirección Provincial TGSS de Pontevedra	Servicios	296.800,00
21	50-PA-07/18T	20180169	Servicio de limpieza, desinfección, desinsectación y desratización de las dependencias de la TGSS de Zaragoza	Servicios	287.964,00
22	03-18000035	20180170	Servicios auxiliares y servicios de conducción de vehículos en la Dirección Provincial de la TGSS en la provincia de Alicante	Servicios	171.162,29
23	37-37/UC-3/18X	20180171	Servicio de limpieza del edificio sede de las Direcciones Provinciales de la TGSS y del INSS de Salamanca	Servicios	216.245,00
24	39-39/UC-01718	20180186	Servicio de vigilancia de los edificios de la Dirección provincial de la TGSS-INSS en Santander	Servicios	320.664,64
25	46-IS-041/2018	20180216	Servicio de mantenimiento integral de los centros de gestión de la Dirección Provincial de la TGSS de Valencia	Servicios	204.154,54

ANEXO 3 - 3/5

Nº Orden	Nº Expediente Entidad	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
26	01-PA0118	20180217	Servicio de limpieza en los edificios y locales de la Dirección Provincial de la TGSS de Álava	Servicios	166.788,49
27	09-09UC 21/2017	20180218	Servicio de limpieza en las dependencias de la TGSS en Burgos	Servicios	218.959,00
28	09-09 VC 22/2017	20180219	Servicio de seguridad para los inmuebles y locales de la TGSS en Burgos	Servicios	168.454,00
29	46-IS-040/2018	20180222	Servicio integral de vigilancia y sistemas de seguridad en Valencia	Servicios	442.616,91
30	92-2018/ASMODEST ASS	20180232	Servicio de consultoría para la elaboración e implantación del modelo de producción estadística en la TGSS	Servicios	223.766,84
31	10-VC2/18X	20180233	Servicio de vigilancia, seguridad y mantenimiento de instalaciones de los centros compartidos por las Direcciones Provinciales de la TGSS y el INSS de Cáceres	Servicios	157.703,64
32	29-29UC1/18X	20180267	Servicio de limpieza de la sede de la Dirección Provincial de la TGSS de Málaga	Servicios	311.992,00
33	3104/2018	20180268	Servicio de limpieza de la Dirección Provincial de la TGSS de Navarra	Servicios	216.000,00
34	6091-2017/0065PA	20180273	Servicio de vigilancia en los locales y edificios adscritos a los Servicios Centrales de la TGSS	Servicios	1.189.680,00
35	47/VC-2/18	20180276	Servicio de limpieza en las Direcciones Provinciales de la TGSS y del INSS en Valladolid	Servicios	349.405,47
36	29-29PN2/18X	20180309	Servicio de vigilancia en la sede de la DP TGSS Málaga	Servicios	431.413,60
37	45-2018/36/CM	20180324	Servicio de vigilancia de la sede de la Dirección Provincial de la TGSS en Toledo	Servicios	191.058,75
38	02/VC-001/18X	20180331	Servicio de mantenimiento de las oficinas de la Dirección Provincial de la TGSS e INSS de Albacete	Servicios	270.717,98
39	22-22VC-03/2018	20180332	Servicio de limpieza de las direcciones provinciales del INSS y de la TGSS de Huesca	Servicios	169.900,00
40	39-39/VC-01/19	20180348	Servicio de limpieza de los edificios sede de la Dirección Provincial de la TGSS-INSS en Santander	Servicios	311.218,55
41	47/VC-1/19	20180356	Servicio de mantenimiento de edificios y de las instalaciones de las Direcciones Provinciales de la TGSS e INSS en Valladolid	Servicios	167.000,00

ANEXO 3 - 4/5

Nº Orden	Nº Expediente Entidad	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
42	50-PA-01/19T	20180357	Servicio de vigilancia y seguridad de las dependencias de la TGSS de Zaragoza	Servicios	184.393,72
43	18-2018/089-A	20180358	Servicios de limpieza de los centros dependientes de la Dirección Provincial TGSS de Granada	Servicios	281.629,95
44	48-48PA01/2019	20180359	Servicio de limpieza de la Dirección Provincial de la TGSS de Bizkaia	Servicios	337.583,92
45	PA 2018/161 RI	20180360	Gestión Integral del Archivo Almacén de la Dirección Provincial TGSS de Barcelona en Granollers	Servicios	135.000,00
46	13-13/UC3/2018	20180372	Servicio de limpieza de las oficinas y locales dependientes de la Dirección Provincial de la TGSS/INSS de Ciudad Real	Servicios	397.796,25
47	48-48PA02/2019	20180373	Servicio de vigilancia y seguridad de la Dirección Provincial de la TGSS en Bizkaia	Servicios	316.886,60
48	30-MU2018/071	20180374	Servicios de limpieza integral de las Dependencias de la Dirección Provincial de la TGSS de Murcia	Servicios	328.657,00
49	38-38/2019/03	20180375	Vigilancia y seguridad de los distintos edificio de la Dirección Provincial de la TGSS de Tenerife	Servicios	311.576,40
50	38-38/2019/01	20180376	Limpieza de las instalaciones de los distintos edificios de la Dirección Provincial de la TGSS en Santa Cruz de Tenerife	Servicios	231.013,09
51	30-MU2018/049	20180377	Servicios de Seguridad Integral de los edificios de la TGSS en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	Servicios	392.281,21
52	23-PA-4/2018	20180378	Servicio de vigilancia sin armas y seguridad de la Dirección Provincial de la TGSS de Jaén	Servicios	297.423,48
53	50-PA-02/19T	20180379	Mantenimiento integral de las instalaciones de las dependencias de la Dirección Provincial de la TGSS de Zaragoza	Servicios	191.100,00
54	20-19/004	20180382	Servicios de limpieza del edificio sede de los servicios administrativos de las Direcciones Provinciales de la TGSS, del INSS y del ISM en Guipúzcoa	Servicios	447.071,18
55	04-12/2018 T	20180383	Servicios de mantenimiento integral de las instalaciones dependientes de la Dirección Provincial de la TGSS de Almería	Servicios	206.104,11

ANEXO 3 - 5/5

Nº Orden	Nº Expediente Entidad	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
56	2019/ASL41	20180390	Servicios de limpieza de la Dirección Provincial de la TGSS de Sevilla	Servicios	415.799,08
57	17-17/EXPT/2019/01 GI	20180396	Servicio de limpieza de las dependencias de la Dirección Provincial de la TGSS de Girona	Servicios	220.514,64
58	2018/CBE/05/08-19	20180380	Contratación de suministro de energía eléctrica para los centros dependientes de la Dirección Provincial de la TGSS de Barcelona	Suministro	933.728,07
59	28- 018/CBE/03/28/18	20180381	Suministro de energía eléctrica desde el 01/07/2018 hasta 31/12/2018	Suministro	557.328,21
60	2018/CBE/04/28/19	20180386	Suministro de energía eléctrica para el año 2019	Suministro	1.114.915,84
61	2018/CBE/0004/08-18	20180389	Contratación de Suministro de energía eléctrica para los centros dependientes de la DP TGSS de Barcelona	Suministro	466.894,41
62	2018/0088CC	20180436	Suministro de energía eléctrica Servicios Centrales de la TGSS y del centro de Formación de la Seguridad Social	Suministro	855.468,62

ANEXO 4 - 1/2

**CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA, EJERCICIO 2018.
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	11/2018/PN/1002	20180473	Obras de reforma de la Dirección Provincial del ISM, en Málaga	Obras	117.444,49
2	602017PA1007	20180021	Vigilancia y seguridad en los edificios de los SSCC y Dirección Provincial de Madrid, Establecimiento Sanitario, Direcciones Provinciales de Alicante, Sevilla, Ceuta y Melilla	Servicios	996.222,08
3	562017PA1009	20180053	Servicio de limpieza de las Casas del Mar de la Dirección Provincial del ISM en Vilagarcía	Servicios	161.136,48
4	212017PN1003	20180080	Limpieza de las dependencias del ISM en Huelva y de la Escuela Residencia de estudiantes de Isla Cristina	Servicios	166.489,32
5	56/2017/PA/1003	20180179	Servicio de Limpieza del Centro Nacional de Formación Marítima de Bamio perteneciente a la Dirección Provincial del ISM en Vilagarcía de Arousa	Servicios	304.448,98
6	212018PA1001	20180223	Servicio de vigilancia en la Dirección Provincial del ISM en Huelva y en Isla Cristina	Servicios	429.550,40
7	602018PA1005	20180289	Servicio de emisión de vales de comida para el personal adscrito al ISM, SSCC y DP Madrid	Servicios	257.269,58
8	602018pa1004	20180403	Servicio de reparación y mantenimiento en seco del buque sanitario de salvamento Juan de la Cosa del ISM	Servicios	591.328,00
9	36/2018/PA/1005	20180404	Servicio de limpieza en los edificios de la Dirección Provincial del ISM en Vigo	Servicios	192.968,09
10	36/2018/PA/1007	20180407	Servicio de vigilancia de la Dirección Provincial del ISM en Vigo	Servicios	145.460,80
11	28/18 2018 PA 1001 (3088)	20180408	Servicio de vigilancia y seguridad de la Casa del Mar de Las Palmas de Gran Canaria	Servicios	149.500,00
12	152018PA1001	20180420	Servicio de limpieza de la Dirección Provincial del ISM de A Coruña y Casas del Mar dependientes	Servicios	188.076,12

ANEXO 4 - 2/2

Nº Orden	Nº Expediente Entidad	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
13	152018PA1002	20180421	Servicio de Vigilancia y Seguridad de la Casa del Mar de A Coruña	Servicios	166.820
14	35/2018 036/18 2018 PA 1002 (3100)	20180423	Servicio de limpieza de la Dirección Provincial de Las Palmas	Servicios	185.700
15	46/2018/PA/1002	20180424	Servicios de vigilancia y seguridad de las Casas del Mar de Valencia y Castellón	Servicios	182.255,01
16	2018 PN 1003	20180475	Servicio de lavandería del vestuario de los cursos de formación en la localidad de Isla Cristina	Servicios	23.000
17	392018PN1007	20180214	Suministro de combustible con destino al Buque Juan de la Cosa de 1 septiembre a 31 de diciembre de 2018	Suministro	500.000
18	602018PN1003	20180401	Suministro para la actualización del sistema de estabilización por aletas plegables tipo ACUARIO del Buque "Esperanza del Mar" perteneciente al ISM	Suministro	525.000
19	35/2018 51/18 2018 PN 1003	20180405	Suministro de combustible para el Buque Sanitario "Esperanza del Mar" desde 01 de octubre de 2018 hasta el 31 de marzo de 2019	Suministro	600.000
20	35/2018 PN 1001	20180406	Suministro de combustible para el Buque Sanitario "Esperanza del Mar" desde 28 de abril de hasta el 30 de septiembre de 2018	Suministro	600.000
21	602018MA1001	20180425	Suministro energía eléctrica península	Suministro	575.641,44
22	602018ma1002	20180426	Suministro de energía eléctrica en Canarias	Suministro	54.457,97
23	392018PN1009	20180427	Suministro de combustible con destino al Buque Sanitario de Salvamento y Asistencia Marítima Juan de la Cosa	Suministro	500.000
24	392018PN1004	20180441	Suministro de lubricantes con destino al Buque Juan de la Cosa de 29 de abril a 31 de agosto 2018	Suministro	500.000
25	602018MA1005	20180442	Suministro energía eléctrica de los Servicios Centrales y todas las Direcciones Provinciales del ISM situadas en la Península, por contrato derivado de Acuerdo Marco 23/2017	Suministro	864.418,74

ANEXO 5**ANEXO 1****CONTRATACIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2018.****RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS****(Importe en euros, IVA excluido)**

Nº Orden	Nº Expediente Entidad	Nº expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Importe adjudicación
1	2/2017	20180195	Servicios de colaboración con la IGSS en la ejecución de auditorías previstas en el Plan Anual de Auditorías	Servicios	352.250,00

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ALEGANTES

SECRETARIO DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES

DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

INTERVENTOR GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EX DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EX DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL SECRETARIO DE ESTADO DE LA SEGURIDAD
SOCIAL Y PENSIONES**



O F I C I O

S/REF S 202000100004091

N/REF 66/2020

FECHA: 15 de julio de 2020

ASUNTO: Anteproyecto de 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

DESTINATARIO:

Sra. D^a María Dolores Genaro Moya
Consejera
Departamento del Área de la Admón. Socio-Laboral y de la Seguridad Social
TRIBUNAL DE CUENTAS
C/ Padre Damián, 19
28036 - MADRID

En contestación a su escrito del pasado 4 de junio de 2020, mediante el que nos remitían el "Anteproyecto de 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", le significo que, a la vista de las alegaciones formuladas a dicho documento por los organismos fiscalizados, esta Secretaría de Estado se adhiere al contenido de las mismas.

EL SECRETARIO DE ESTADO,

Israel Arroyo Martínez

**ALEGACIONES FORMULADAS POR LA DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL**



ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, SOBRE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA DURANTE EL EJERCICIO 2018 POR EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN

B) DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTRACTUAL A TRAVÉS DEL PERFIL DE CONTRATANTE UBICADO EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

El Tribunal de Cuentas indica que la documentación contractual relativa a los expedientes de contratación 45/VC-02/19, 45/UC-01/19, 29/UC-2/19 y 03/VC-02/19, no ha sido publicada de conformidad con lo exigido por la ley.

Se señala que en el expediente 45/UC-01/19, se publicó la composición de la mesa de contratación (Resolución del Director Provincial de fecha 11 de junio de 2018), tal como consta en el anexo I.

Asimismo, en el expediente 03/VC-02/19, se publicó la Resolución, de 14 de febrero de 2018, por la que se establece la composición y funciones de las mesas de contratación en los servicios centrales y periféricos de dicha entidad del Instituto Nacional de la Seguridad Social, así como la memoria justificativa de la necesidad, tal y como se puede observar en el anexo II.

En el resto de expedientes, se ha comprobado que, efectivamente, no se han publicado en PLACE los documentos señalados por ese Tribunal. No obstante, se adjunta como anexo III la relación de documentos que si bien no se publicaron, forman parte del expediente.

Por último, se indica que en futuras licitaciones se será más riguroso en el cumplimiento de la obligación de publicar la información contractual que se contempla, como mínima, en el artículo 63 de la LCSP.

II.2. INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

II.2.1. 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

a) Actuaciones administrativas preparatorias

Justificación de la no división en lotes del objeto del contrato:

El Tribunal señala que en los expedientes 45/VC-02/19 y 28/VC-008/19, la no división del objeto del contrato en lotes se justifica genéricamente. Si bien es cierto que la justificación se ampara de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99.3 b) de la LCSP, no se concretan las razones de carácter técnico que fundamentan dicha justificación.



En relación con lo anterior, advierte el Tribunal que debe tenerse en cuenta que, sin perjuicio de las facultades discrecionales propias del órgano de contratación, el artículo 99.3 de la LCSP contempla que deberá preverse la realización independiente de cada una de las partes de un contrato mediante su división en lotes, siempre que su naturaleza o el objeto lo permitan, salvo que se justifique debidamente en el expediente su no división en "*motivos válidos*", como los enumerados en el artículo 99.3 de la LCSP. Sin embargo, este Tribunal considera que no puede resultar suficiente que el órgano de contratación reproduzca alguno de los motivos mencionados en el precitado artículo, sin la suficiente explicación de las razones de carácter técnico o económico que justifican las circunstancias concurrentes.

A este respecto, se indica que el criterio seguido para una correcta prestación del servicio de vigilancia era que fuera ejecutado por una única empresa. Ello se fundamenta principalmente en dos argumentos: de un lado, el de mantener una unidad de dirección que permita resolver al instante las incidencias que pueden producirse, que dadas las especiales características de este servicio no da margen a la dilación o al retraso, y que, de haber varias empresas adjudicatarias, su resolución presumiblemente se dificultaría; y de otra parte, tratándose de un servicio tan sensible, evitar que los trabajadores puedan sentirse tratados de forma distinta, según la empresa que haya sido resultado adjudicataria. Todo ello se sustenta en una cuestión de eficiencia, al evitar que la diferencia de trato pueda crear malestar e influir en el servicio.

Por todo ello, se entendía que, según lo dispuesto en el artículo 99.3 de la LCSP, la no división del contrato en lotes estaba legitimado, si bien se reconoce que la justificación podría haber sido más motivada.

No obstante, en futuras licitaciones se dará una explicación detallada de las razones de carácter técnico o económico que justifican las circunstancias concurrentes.

b) Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP)

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 el expediente 28/VC-008/19, se exige a la empresa contratista el compromiso de adoptar determinadas medidas dirigidas a eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado laboral y de fomentar la igualdad en el trabajo, debiendo acreditarse dichas circunstancias mediante el distintivo de "igualdad en la empresa" que regula el Real Decreto 1615/2009, de 26 de octubre, o, en su caso, mediante la adopción de un plan de igualdad o de políticas de igualdad en la empresa. Sin embargo, en los PCAP no se hace referencia expresa a la aplicación de dichas medidas vinculándolas respecto del personal adscrito a la ejecución del servicio objeto del contrato lo que, a juicio del Tribunal, resulta preciso en aras de lograr la eficacia de su cumplimiento, más allá de lo que constituye la política de responsabilidad social corporativa de la empresa adjudicataria.

Se reconoce lo indicado por el Tribunal, por lo que en futuras licitaciones, cuando se exija a la empresa contratista el compromiso de adoptar tales medidas, en los PCAP se hará referencia expresa a la aplicación de dichas medidas, vinculándolas respecto del personal adscrito a la ejecución del servicio objeto del contrato.



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

El Tribunal de Cuentas indica que en el expediente 28/VC-008/19, el criterio de adjudicación consistente en "*estar en posesión del Sello de Entidad adherida a la estrategia de emprendimiento y empleo joven, expedido por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social [...]*", valorado con 7 puntos, constituye una característica propia de la empresa, que hubiera tenido encaje legal, en su caso, como requisito de solvencia. No obstante, debe señalarse que su valoración no tuvo incidencia en el resultado de la adjudicación.

En el momento de elaborar los criterios de adjudicación que regirían la licitación, se entendió que "*estar en posesión del Sello de Entidad adherida a la estrategia de emprendimiento y empleo joven, expedido por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social [...]*" era una cualidad de la empresa licitadora, que mostraba, no una solvencia, sino una característica que reflejaba el interés de la misma por dar acceso al mercado laboral a los jóvenes.

No obstante, se reconoce lo indicado por el Tribunal de que la valoración de la posesión del Sello de Entidad es un criterio de solvencia y no una cualidad que pueda requerirse para valorarla como criterio de adjudicación, por lo que se tomará en consideración para sucesivas licitaciones.

B) CONTRATOS DE SERVICIOS DE LIMPIEZA

a) Actuaciones administrativas preparatorias

1) Justificación de la necesidad de contratar:

En el expediente 45/UC-01/19, el Tribunal de Cuentas advierte que la necesidad de contratar se justifica mediante un informe de contenido excesivamente genérico basado en la falta de "*medios adecuados*" para llevar a cabo la prestación, pero sin concretar con la precisión suficiente la "*naturaleza y extensión de la necesidad*" que pretende cubrirse con el contrato proyectado, en los términos previstos en el artículo 28 de la LCSP, así como en el artículo 73 del RGLCAP, que exige la elaboración de un "*informe razonado incluyendo entre otros aspectos la exposición de la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato*".

De acuerdo con lo recogido por el Tribunal, se ampliará el argumento justificativo del informe de necesidad a cubrir por la inexistencia de medios adecuados.

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

Se señala que en el expediente 38/PN-11/18, no consta como parte de las actuaciones preparatorias una memoria o documento de carácter económico o algún tipo de estimación o estudio de mercado (previo a la contratación) que justifique por qué se ha fijado un presupuesto determinado, tal y como resulta obligatorio de conformidad con lo dispuesto en los artículos 87.1 y 88.2 del TRLCSP y en el artículo 73.2 RGLCAP, información que a pesar de haber sido solicitada expresamente por el Tribunal, no fue remitida.

A este respecto se indica que inicialmente se licitó un contrato cuyo presupuesto fue fijado de acuerdo con los precios salariales establecidos en el convenio del sector en vigor.



Al quedar este procedimiento desierto, se iniciaron los trámites para el procedimiento negociado 38/PN-11/18, en el que se utilizaron los cálculos que sirvieron de base para el procedimiento abierto del que se deriva el negociado de referencia.

No obstante, se reconoce lo indicado por ese Tribunal, y en futuras licitaciones se justificará el presupuesto determinado tal como recogen los artículos 87.1 y 88.2 del TRLCSP y en el artículo 73.2 RGLCAP.

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

En el expediente 45/UC-01/19, la justificación de la no división en lotes del objeto del contrato se basa en que la realización independiente de las prestaciones " *dificulta la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico, siendo necesaria la coordinación de dicha ejecución por una misma empresa*". Sin embargo, el Tribunal considera que no se detallan las razones de carácter técnico que fundamentan dicha justificación. En este aspecto, con la no división en lotes del objeto del contrato, el Tribunal considera que debe justificarse debidamente en el expediente basándose en "*motivos válidos*", como los enumerados en el artículo 99.3 b) de la LCSP. Sin embargo, este Tribunal considera que no puede resultar suficiente que el órgano de contratación reproduzca, como sucede en el contrato de referencia, alguno de los motivos mencionados en el precitado artículo, sin la adecuada explicación de las razones de carácter técnico o económico que justifican la concurrencia de dichas circunstancias.

En respuesta a las valoraciones realizadas por el Tribunal, se tomará en cuenta en sucesivos procedimientos la justificación pormenorizada de la no división en lotes, al no estar debidamente motivada.

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

Además de lo indicado anteriormente, el Tribunal observa en el expediente 45/UC-01/19, que la justificación sobre la elección del procedimiento abierto, siendo el factor precio el único criterio objetivo de adjudicación, se lleva a cabo de forma genérica al basarse en que las prestaciones están "*perfectamente definidas [...]*", por referencia a lo dispuesto en el artículo 131.2 de la LCSP. Debe tenerse en cuenta al respecto que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 145.3 g) de la LCSP, en los contratos de servicios "*intensivos en mano de obra*", como es el caso analizado, en el que el coste salarial constituye el principal gasto que figura en el presupuesto base de licitación que aparece desglosado en el PCAP, el precio no debe ser el único factor determinante de la adjudicación.

Se reconocen las observaciones del Tribunal, tomándose en cuenta en los sucesivos procedimientos, el establecimiento de más de un criterio en los contratos de servicios intensivos en mano de obra.

b) Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP)

Indica el Tribunal que en el único expediente sujeto a la LCSP, 45/UC-01/19, el PCAP contempla expresamente como condición especial de ejecución el cumplimiento por la empresa adjudicataria de los convenios colectivos sectoriales y, en especial, de las obligaciones salariales adquiridas con los trabajadores derivadas de dichos convenios, previendo, en caso de que dicha condición se incumpla durante la ejecución del contrato, la imposición de penalidades económicas y atribuyéndole el



carácter de obligaciones esenciales a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1, constituyendo su incumplimiento causa de resolución del contrato.

Se considera, por tanto, que el Tribunal de Cuentas da por cumplida la inclusión de condiciones especiales de ejecución en los pliegos de cláusulas que rigen el contrato.

II.2.2 INCIDENCIAS RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE OBRAS, SUMINISTROS Y OTROS CONTRATOS DE SERVICIOS.

a) Actuaciones administrativas preparatorias

1) Justificación de la necesidad de contratar:

En este apartado, el Tribunal de Cuentas señala en el expediente 60/UC-1/18, en relación con las obras de construcción de un edificio de la Seguridad Social en Jerez de la Frontera (Cádiz), señala que en la justificación de la necesidad de contratar el precitado expediente no se concreta con la precisión y extensión suficiente las circunstancias que determinaron que fuera preferible la construcción de un nuevo inmueble, en los términos que prevé el artículo 22 del TRLCSP, así como en el artículo 73 del RGLCCAP.

A este respecto hay que significar los cambios que en este sentido, ha sufrido la tramitación de las memorias justificativas de los expedientes de contratación del INSS en los últimos años.

El expediente de referencia, fue el último expediente de obras en el que la memoria justificativa se firmó por el órgano de contratación o la unidad tramitadora. A partir de mayo de 2017, las memorias justificativas son firmadas por las unidades proponentes (las Direcciones Provinciales normalmente, salvo que se trate de obras de Servicios Centrales), siendo las justificaciones al respecto más precisas y extensas.

Actualmente, con la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), sobre la base de la regulación contenida en el art. 28 de la LCSP, se ha elaborado un modelo de memoria que se firma por las unidades proponentes motivando la necesidad del contrato. Este modelo también incluye las características e importe del contrato (se acompaña en el anexo IV una copia del modelo que se utiliza como memoria justificativa).

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

En el expediente 29/UC-2/19 se justifica la no división del objeto del contrato en lotes limitándose a indicar genéricamente que "[...] no se han previsto lotes, debiendo el licitador, en consecuencia, ofertar por la totalidad del objeto del contrato. En ningún caso, la adjudicación podrá recaer en más de un licitador", lo que no resulta acorde con el artículo 99.3 de la LCSP, que prevé la posibilidad de no dividir el objeto del contrato en lotes "cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente".

El criterio seguido para una correcta prestación del servicio de mantenimiento integral de las instalaciones y equipamiento dependientes era que fuera ejecutado por una única empresa. Ello se fundamenta principalmente en mantener una unidad de dirección que coordine y ejecute la totalidad del servicio, ya que la presencia de dos personas vinculadas a la ejecución de este contrato, a



disposición en jornada completa y con una formación multidisciplinar, ha permitido realizar las labores de mantenimiento y reparación sin acudir a subcontrataciones específicas como ha sido certificado.

Por ello, se entendió que según lo dispuesto en el artículo 99.3 de la LCSP, la no división del contrato en lotes estaba legitimada, si bien se reconoce que la justificación podría haber sido más motivada.

No obstante lo anterior, se indica que en la licitación del expediente 29 VC 3/2021, se ha dividido en dos lotes el objeto del contrato.

3) Justificación de la elección del procedimiento de adjudicación y/o de los criterios objetivos de adjudicación:

El Tribunal señala en este apartado que en el precitado expediente 29/UC-02/19, se justifica la elección del procedimiento de adjudicación abierto, siendo el único criterio objetivo aplicado el factor precio, de forma excesivamente genérica por referencia a lo dispuesto en el artículo 131 de la LCSP, que enumera los distintos procedimientos de adjudicación previstos en la Ley.

En contestación a esta observación, efectivamente el expediente de licitación 29/UC-2-/2019 estuvo sujeto a un único criterio de adjudicación basado en el precio o coste. Sin embargo, se entiende que está justificado según lo dispuesto en el artículo 145.3 g) de la LCSP, al disponer que la aplicación de más de un criterio de adjudicación procederá en todo caso en los contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación. El objeto del contrato precitado entendemos que ha sido definido perfectamente desde un punto de vista técnico y no se contemplan en el pliego modificaciones previstas del mismo conforme al artículo 204 de la LCSP.

No obstante lo anterior, se indica que en la licitación del expediente 29 VC 3/2021, se han introducido en la PCAP criterios cualitativos (cláusula 4.2 b)).

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

En este apartado, el Tribunal de Cuentas señala en el expediente 60/UC-16/18, en relación con las obras de adaptación de un local de la Seguridad Social en Valencia, que figura incluido en el presupuesto de ejecución material de la obra un concepto de “control de calidad” por importe de 6.537,48 € (IVA incluido), sin justificar en el expediente si se trata de una partida de gastos distintos de los que según contempla el PCAP, corresponde asumir al propio contratista, hasta un importe máximo del 1% del presupuesto de la obra adjudicada (artículo 67.3 del RGLCAP en relación con la cláusula 11.3 del PCAP).

Contestando a lo manifestado por el Tribunal de Cuentas, se indica que en relación con el control de calidad de las obras, recogido en el PCAP, hasta un 1% del presupuesto de la obra adjudicada, se extiende a la generalidad del proyecto, y abarca tres controles:

- A. El control de recepción de productos
- B. El control de la ejecución
- C. El control de la obra terminada



Para ello el adjudicatario contratará a una empresa homologada de control que realizará las operaciones o ensayos necesarios para el cumplimiento del Plan.

A. El control de recepción tiene por objeto comprobar las características técnicas mínimas exigidas que deben reunir los productos, equipos y sistemas que se incorporen de forma permanente en el edificio proyectado, así como sus condiciones de suministro, las garantías de calidad y el control de recepción. Se trata de comprobar la documentación y garantías de cada material, distintivos de calidad, sellos etc.

B. Durante la ejecución se verificarán las instrucciones de uso y puesta en obra. Durante la construcción, el director de la ejecución de la obra controlará la ejecución de cada unidad de obra verificando su replanteo, los materiales que se utilicen, la correcta ejecución y disposición de los elementos constructivos y de las instalaciones, así como las verificaciones y demás controles a realizar para comprobar su conformidad con lo indicado en el proyecto, la legislación aplicable, las normas de buena práctica constructiva y las instrucciones de la dirección facultativa.

C. Control de la obra terminada. Una vez finalizada la obra, se recabará toda la documentación del seguimiento, certificaciones, fichas técnicas etc. En la recepción de la obra ejecutada pueden tenerse en cuenta las certificaciones de conformidad que ostenten los agentes que intervienen, así como las verificaciones que, en su caso, realicen las entidades de control de calidad de la edificación.

Estos controles abarcan la generalidad del proyecto sin distinción y permiten la realización de pruebas o ensayos genéricos sobre cualquier partida que lo precise, si bien se concreta en la evaluación de la correcta identificación del material o producto, de su correcta puesta en obra o ejecución y de su idoneidad final, técnica, normativa y de garantías.

Por otro lado, puede ser necesario, a juicio de la Dirección Facultativa, efectuar pruebas específicas sobre alguna de las partida del proyecto, pruebas que por su concreción, sus características o su dificultad, no pueden estar incluidas en el control genérico que asume el contratista, que se ha descrito más arriba, y que por tanto, deben ser valoradas y abonadas aparte.

A modo de ejemplo, una ventana es objeto de control genérico en cuanto a los certificados del fabricante, que permiten que se identifique el tipo de material, en cuanto a su ejecución, que permite certificar que su puesta en obra sigue los requisitos de su ficha técnica, y que permite recepcionar esa partida en cuanto cumple las especificaciones de proyecto. Pero para el control de estanqueidad al agua de una carpintería de ventana, si la dirección facultativa lo ha juzgado necesario, deberá existir una partida específica, pues es un ensayo aparte. Otro ejemplo puede ser el ensayo mecánico de resistencia al impacto de un vidrio, o la prueba de presión y funcionamiento del circuito de fontanería, de los mecanismos eléctricos, etc.

Por todo ello, el importe total de estas pruebas o ensayos específicos no tiene un límite superior o inferior y por lo tanto, se factura con relación al precio señalado y a la cantidad realmente ejecutada, como cualquier otra partida del presupuesto.

Respecto al expediente número 29/UC-2/19, no se indica en el PCAP si se ha considerado o no el convenio laboral de referencia para el cálculo de los salarios de las dos personas adscritas a la ejecución (por importe de 20.383,21 euros y 19.159,16 euros, respectivamente). Asimismo, no se detallan otros costes y eventuales gastos, además del coste laboral, que justifiquen el presupuesto



base de licitación del contrato, que ascendió a 165.289,25 euros, IVA excluido (artículo 100.2 de la LCSP).

Respondiendo a la observación del Tribunal, en el apartado 3.1 del PCAP 3.1 se establecen los costes laborales de las personas empleadas para su ejecución, indicando género y categoría profesional de cada uno, así como el convenio de referencia, que fue el del sector de las INDUSTRIAS METALURGICAS DE MALAGA.

Por otro lado, si bien es cierto que no queda claramente expresado en la citada cláusula 3.1 del PCAP, han sido fijados los costes previstos por clasificación económica en la cláusula 3.4 del PCAP. Tal presupuesto se ha elaborado acudiendo a los costes reales en dichas aplicaciones presupuestarias que cubren la integridad del contrato en el ejercicio inmediatamente anterior al de la licitación.

Así pues, se puede observar una cuantía para material por mantenimiento correctivo por valor de 75.000 euros, que sumados a los costes salariales directos 39.542,37 euros, cubren buena parte del presupuesto base de licitación. En todo caso, en la cláusula 2 del PPT queda perfectamente definido cuáles serán los trabajos y los costes que tendrá que asumir por su ejecución el adjudicatario del contrato.

b) Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP)

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 el expediente 29/UC-2/19, se exige a la empresa contratista el compromiso de "respetar los derechos de los trabajadores que dimanen del convenio colectivo sectorial que resulte aplicable al objeto de este contrato, y en especial, las obligaciones salariales básicas que se deriven del mismo", contemplando expresamente la imposición de penalidades en caso de incumplimiento y atribuyéndole el carácter de obligación contractual esencial a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211.1, por lo que su incumplimiento constituye causa de resolución del contrato.

Se entiende, por tanto, cumplido el requisito de incluir en el PCAP una de las condiciones especiales a las que se refiere el art.202 de la LCSP.

En el expediente 03/VC-02/19, el PCAP contempla expresamente como condición especial de ejecución la obligación del contratista de remitir la documentación necesaria para la comprobación de los pagos realizados a los subcontratistas o suministradores. Asimismo se incluye como condición especial el compromiso de la empresa contratista de " [...] utilizar con responsabilidad los medios disponibles de manera que se reduzca la contaminación, se mejoren los valores medioambientales y se reduzcan los efectos de gases de efecto invernadero". No obstante, el Tribunal considera que no se concretan las medidas específicas a adoptar durante la ejecución del contrato a fin de favorecer el seguimiento y control del cumplimiento de dicha condición.

A este respecto se indica que las cláusulas 13.8 y 13.9 del PCAP recogen expresamente la exigencia de las condiciones especiales de ejecución previstas en el artículo 202 de la LCSP, en concreto, la ejecución relacionadas con la comprobación de los pagos a subcontratista y suministradores, y la obligación de utilizar con responsabilidad los medios disponibles de manera que se reduzca la



contaminación, se mejoren los valores medioambientales y se reduzcan los efectos de gases de efecto invernadero. Con respecto a esta última, se reconoce que no se señalan las medidas específicas para favorecer el control de su cumplimiento.

Se toman en consideración las observaciones del Tribunal para futuras licitaciones.

2) Criterios de adjudicación:

2.1. Se utilizan como criterios de adjudicación características propias de las empresas:

En el expediente 03/VC-02/19, se valoró como criterio de adjudicación la "Organización, nombres, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato o que vaya a encargarse de su ejecución", con un máximo de 2 puntos, factores que, con carácter general, tienen mejor encaje legal como requisitos de solvencia para contratar (artículo 76 de la LCSP). Asimismo, se estableció el siguiente criterio de adjudicación: "Responsabilidad social corporativa: Propuestas medioambientales, soluciones innovadoras, fomento de la integración social: hasta 2 puntos", que constituyen características generales de la propia empresa que no son susceptibles de valoración como criterios objetivos de adjudicación (Considerando 97 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014). No obstante, el Tribunal señala que la valoración de dichos criterios de adjudicación no resultó determinante para la adjudicación del contrato.

En respuesta a la observación planteada, la cláusula 5.2 del PCAP establece como criterio cualitativo, dependiente de un juicio de valor, la valoración de una memoria metodológica descriptiva del desarrollo de la prestación propuesta por el licitador. La valoración la efectúa la mesa de contratación con el asesoramiento técnico de la unidad de contratación, de acuerdo con el artículo 146,2 b) de la LCSP, pudiendo solicitarse cuantos informes técnicos se considere preciso, tal como indica el artículo 157,5 de la LCSP.

En la memoria se desglosan el contenido y valoración de distintos aspectos que conforman la prestación del ofertante, no como "criterios de adjudicación" en sí mismos, sino como parámetros para la valoración por la unidad técnica. En consecuencia, se trataría de parámetros que subjetivos, dado que es una valoración dependiente de un juicio de valor.

En el apartado denominado "organización, nombres, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato o que vaya a encargarse de su ejecución", la referencia a "adscrito al contrato o que vaya a encargarse de su ejecución", indicaría que se trata de una característica propia de la empresa. De este modo, la organización de la empresa y la cualificación de las personas que van a acometer las prestaciones, serían cuestiones que inciden directamente en el cumplimiento de todas las obligaciones del contrato.

Existe un matiz en este apartado que lo distingue sustancialmente de la mera solvencia técnica y hace aconsejable incluirlo en la memoria metodológica, cuestión que trasciende a la mera acreditación de la titulación o del equipamiento; es un aspecto que coadyuva a valorar la capacidad de la ofertante de acometer los trabajos, la frecuencia de las prestaciones, la planificación y organización, el control de calidad, etcétera. En este sentido, cualquier memoria metodológica debe incluir los recursos humanos disponibles para llevarla a cabo, sin perjuicio de los títulos, puesto que su contenido formará parte de la oferta y será exigible. De esta manera, se permite un mejor control ulterior de la ejecución, cuestión que cualquier órgano de contratación debería considerar durante la elaboración de los pliegos.



Respecto al apartado 5 del modelo indicado, "Responsabilidad social corporativa: Propuestas medioambientales, soluciones innovadoras, fomento de la integración social", se reconoce lo fijado por el Tribunal a efectos de futuras licitaciones.

2.2 Insuficiente concreción en el contenido o la forma de valoración de los criterios de adjudicación:

El Tribunal alude a la insuficiente concreción en el contenido o la forma de los criterios de valoración de los expedientes 60/PN-36/18 y 60/VC-44/18, referidos al suministro de diversos productos para la cafetería comedor de los Servicios Centrales del INSS. Se considera a este respecto que esa falta de concreción en la distribución de cada uno de estos aspectos otorgan un excesivo margen de discrecionalidad en la valoración de dichos criterios.

En contestación a esta observación, destacar que los criterios referidos son criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor, que en ambos casos vienen referidos a la calidad de los alimentos suministrados, en función de un baremo previamente establecido en un intervalo de puntuación, y que se justifica posteriormente con la emisión de un informe técnico en el que se describen las características de cada producto en relación con dicho baremo, tras el examen realizado (en según qué productos, en crudo y cocinado) y en el que se refleja la puntuación otorgada a cada uno de dichos productos.

Sentado lo anterior, atendiendo a la naturaleza de la prestación (productos comestibles), y según se refleja en la resolución 1065/2016, de 16 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de recursos Contractuales, "la esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una actividad subjetiva de quien realiza el análisis, actividad que no puede ser arbitraria, pero que tampoco puede ser matemática..." ; razones que, a juicio de este Organismo, y en aspectos naturalmente subjetivos como el olor o sabor, impiden mayor predeterminación que la descrita. Así se recoge asimismo en la resolución 176/2011 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en la que se entiende que "Los criterios evaluables en función de juicios de valor tienen la peculiaridad de que se refieren en todo caso a cuestiones que por sus características no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables".

Sobre esta cuestión, puede citarse igualmente la resolución 1160/2015, de 18 de diciembre, de dicho Tribunal, en la que se expone "Los criterios de valoración han de estar correctamente definidos en el pliego, no solo en cuanto a la definición del criterio en sí, sino también los aspectos concretos que en relación con dicho criterio van a ser tenidos en cuenta en la valoración, determinación que es especialmente necesaria en el caso de los criterios sujetos a juicio de valor, pues en otro caso, además de conculcarse el principio de transparencia y libre concurrencia, se impediría la posible revisión posterior por parte de los órganos administrativos y judiciales competentes para ello (resoluciones nº102/2013, 263/2011)", pero también se indica que "En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva, estableciendo las pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta".

Por todo lo anteriormente indicado, esta Dirección General considera que, en los expedientes que nos ocupan, no es posible definir por anticipado una mayor concreción de los criterios mencionados, siendo así que el margen de discrecionalidad que apunta el Tribunal no se considera excesivo.



Criterio que resulta coincidente por lo demás con el derivado de los informes del Servicio Jurídico Delegado Central que fueron evacuados de forma singular sobre los referidos PCAP, y que se incorporan como anexos V y VI. En éste último, correspondiente al expediente nº 60/VC-44/18, puede advertirse que la cláusula 4.2. de dicho Pliego, en la que figuran los criterios de valoración, fue informada de forma expresa por dicho Servicio Jurídico, reseñando lo siguiente:

“Respecto a si los criterios son acertados y las bandas de valores tienen una amplitud adecuada, no hay razones jurídicas que oponer a los previstos, pues cumplen con el objetivo de impedir la total discrecionalidad del órgano de contratación, que es lo que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales tiene configurado como un vicio generador de la nulidad de pleno derecho (Resolución nº 102/2013, de 6 de marzo y Resolución nº 132/2015)”.

Sin perjuicio de todo ello, se pone de manifiesto que los criterios de valoración apuntados han sido eliminados de la tramitación ordinaria de expedientes de esta naturaleza desde el año 2019.

b) Ejecución y pago

En este apartado, el Tribunal de Cuentas señala en el expediente 60/UC-1/18, en relación con las obras de construcción de un edificio de la Seguridad Social en Jerez de la Frontera (Cádiz), que el 26 de noviembre de 2018 se procedió a la suspensión temporal total de la obra, justificada en que había aparecido una canalización de doce tubos de fibra óptica y de cobre que obligó a desplazar esos cables para poder continuar con la obra, y dándose la existencia de las siguientes circunstancias, con fecha 13 de marzo de 2017, consta en el expediente el acta de replanteo del proyecto modificado de la obra; con fecha 20 de junio de 2018, consta en el expediente el acta de comprobación del replanteo; y según figura en la propia resolución de suspensión temporal total de la obra, ni en el proyecto original de 2009, ni en el proyecto modificado de 2014, se hace mención expresa al trazado de los tubos.

El Tribunal de Cuentas, teniendo en cuenta todo lo anterior, considera en su informe de fiscalización que una mayor diligencia del INSS en la preparación del contrato habría podido evitar la paralización de la ejecución de las obras, con el consiguiente retraso en la ejecución y puesta a disposición del inmueble para el servicio público. Indicando así mismo, que la entidad debía conocer la instalación de la canalización de los tubos en el terreno en el que, posteriormente, se ejecutaría el contrato de obra analizado, pudiendo realizar durante la fase previa de elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto una comprobación más exhaustiva de las circunstancias en las que se encontraba el solar, lo que habría evitado la necesidad de acordar posteriormente la suspensión de la obra.

Al objeto de dar contestación a lo manifestado por el Tribunal de Cuentas, se va a hacer una descripción de lo acontecido en este expediente de obras:

- Según consta en escritura de segregación, agrupación y compraventa de 29 de marzo de 2004, la Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU) del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera vendió en esa fecha a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) una parcela de 2.490 m², situada en Avda. de Arcos de la citada ciudad, para la construcción de un edificio destinado a la instalación de oficinas para fines propios de la Seguridad Social. Por otra parte, la TGSS se comprometía a ejecutar la urbanización correspondiente a una porción de terreno de 1.016,10 m², que quedaba como superficie de dominio público. Tal y como consta en la página 16 de la referida escritura la



parcela fue adquirida libre de cargas, y asimismo lo corrobora la GMU, mediante escritos dirigidos en 2002 y 2003 a la TGSS en los que expresamente se recoge que la transmisión de la parcela se efectuaría “absolutamente libre de cargas, arrendamientos, servidumbres y gravámenes con cuantos derechos y usos le sean inherentes. Posteriormente, con fecha 20 de junio de 2006 la finca fue adscrita a la D.P. de esta Entidad en Cádiz, con indicación de que el INSS debería hacerse cargo de los gastos de construcción, instalación, mantenimiento y servicios de la finca que se adscribe (se acompaña copia de la escritura de compraventa en el anexo VII).

- Con fecha 11 de diciembre de 2008, se formalizó el contrato entre la Dirección General de este Instituto y la empresa PROINTEC, S.A. para la redacción del proyecto básico y de ejecución y dirección de las obras de construcción de un edificio para Oficinas de la Seguridad Social en Jerez de la Frontera (Cádiz), y con fecha 21 de mayo de 2014, se aprobó la modificación del contrato como consecuencia de la variación del programa de necesidades de la D.P. de Cádiz, redactándose el proyecto modificado de las obras precitadas.
- Una vez concedida la preceptiva licencia de obras, y tras la tramitación del correspondiente expediente administrativo, el 24 de abril de 2018 se formalizó el contrato para la ejecución de las obras de construcción de un edificio para oficinas de la Seguridad Social en Jerez de la Frontera (Cádiz) con la empresa SERANCO, S.A. y tras subsanarse por el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera la incidencia que impedía el inicio de las obras (ocupación de la acera a urbanizar, por la instalación de la terraza de un bar), las obras se iniciaron el 20 de junio de 2018.
- No fue hasta que las obras se iniciaron y cuando debido al vaciado de la parcela para la ejecución del sótano, apareció una canalización enterrada compuesta por doce tubos de PVC, en el mismo lugar donde debería construirse el muro sur del sótano. La existencia de estos tubos no se recogían en el proyecto de ejecución de las obras de referencia, a pesar del estudio geotécnico realizado para la redacción del mismo, ni tampoco hacía sospechar de su existencia la mención existente en la escritura de compraventa del local al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, donde expresamente se decía que la parcela estaba libre de carga.

Por otra parte, se considera que por parte del INSS no era factible su detección, a no ser, como en realidad ocurrió con el vaciado de la parcela, pero esta situación solamente se iba a producir con el inicio de la obra de ejecución, como finalmente ocurrió.

- Con fecha 25 de octubre de 2018 tuvo lugar la paralización de las obras de referencia y paralelamente, se fueron realizando sucesivas gestiones ante la Dirección Provincial y por parte de ésta ante Telefónica y el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera con el fin de disponer de todos los antecedentes relativos a esta cuestión, y especialmente conocer la fecha en que se había ejecutado la referida canalización, y si ésta era anterior o posterior a la adquisición de la parcela, así como de instar las actuaciones necesarias para que por parte de Telefónica se llevara a cabo el traslado de los cables.

Finalmente, el 11 de enero de 2019 la Dirección Provincial remite a estos Servicios Centrales certificado del Ayuntamiento, fechado el 14 de diciembre de 2019, en el cual se indica que “consultados los archivos obrantes en esta Delegación, les indicamos que la canalización existente de Telefónica es antigua, no existiendo registro alguno de expedientes para su ejecución ni modificación posterior”.



- El 17 de enero de 2019 se solicita informe al S^o Jurídico Delegado Central en el INSS, respecto a la forma en que, desde el punto de vista jurídico, resulta más adecuado actuar en este supuesto, tanto respecto a la posible reclamación de responsabilidades, como a su adecuada articulación con la necesidad de proseguir lo antes posible las obras iniciadas; con fecha 5 de febrero de 2019 se obtuvo el referido informe jurídico, (se adjunta copia del informe jurídico en el anexo VIII).

En dicho informe jurídico, se recogía que, por una parte, se acordase con Telefónica la realización del traslado de los tubos y se le abonase el importe acordado, y por otra parte, que la TGSS dirigiera una demanda ante la jurisdicción civil contra el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, pidiendo la indemnización por la existencia de servidumbre no aparente y daños y perjuicios por los gastos que ha generado a la Seguridad Social.

- En febrero de 2019, se envió oficio a la Dirección Provincial del INSS de Cádiz, dándole traslado de los antecedentes y de la situación de la obra de construcción de un edificio destinado a Oficina de la Seguridad Social en Jerez de la Frontera (Cádiz) debido a la aparición de la canalización enterrada de la empresa Telefónica, y se les solicitaba en base al informe jurídico que se acompañaba que iniciasen las actuaciones que estimen convenientes, (se adjunta el oficio en el anexo IX).

Con fecha 25 de septiembre de 2019, la letrada de la Administración de la Seguridad Social en nombre y representación de la Tesorería General de la seguridad Social (TGSS), presentó una demanda contra el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera dirigida a obtener la indemnización por existencia de servidumbre no aparente de canalización de telefonía en la finca adquirida por la TGSS por escritura de segregación, agrupación y compraventa otorgada por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz) (se adjunta la demanda presentada en el anexo X).

- Por último se señala, que una vez que la empresa Telefónica y la compañía Orange retiraron los tubos que impedían que la obra pudiese continuar, con fecha 22 de mayo de 2020 se autorizó por la Dirección General del INSS el levantamiento de la suspensión temporal total de las obras de referencia, y con fecha 1 de junio de 2020 se firmó el Acta de levantamiento de dicha suspensión de obra, (se adjunta copia de la resolución y del Acta de levantamiento de la suspensión temporal total en el anexo XI y XII, respectivamente).

En Madrid, 10 de julio de 2020

LA DIRECTORA GENERAL,

**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA
GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**



MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES



Dirección General
Gabinete Técnico

O F I C I O

S/REF:
N/REF. 2020/40-919
FECHA: 1 de julio de 2020
ASUNTO: Alegaciones Fiscalización Contratación

TRIBUNAL DE CUENTAS

Departamento del Área de la
Administración Socio-laboral y de
Seguridad Social

En contestación a su escrito número 4121 de fecha 4 de junio de 2020, en el que nos remitían el "Anteproyecto de 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", para la formulación de alegaciones por parte de este Servicio Común, adjunto se remiten las citadas alegaciones y la documentación mencionada en las mismas.

EL DIRECTOR GENERAL



ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE 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.

En relación con el Anteproyecto de informe de fiscalización de la contratación celebrada por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, ejercicio 2018, remitido por el Tribunal de Cuentas, desde el ámbito competencial de la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante, TGSS), este Servicio Común formula las siguientes alegaciones:

II.RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.3. TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

II.3.2. INCIDENCIAS RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE OBRAS, SUMINISTRO Y OTROS CONTRATOS DE SERVICIOS

a) Actuaciones administrativas preparatorias

2) Estimación del precio, presupuesto de licitación y valor estimado (página 52)

“En el expediente número 4 del anexo 3 (20180018), la TGSS no ha remitido la información relativa a los estudios de mercado o de cualquier tipo de análisis previo efectuado por el órgano de contratación para la correcta estimación del precio del contrato en el momento de fijar el presupuesto de licitación, a pesar de haber sido solicitada expresamente dicha información por este Tribunal (artículos 87 y 88 del TRLCSP)”.

Según el informe de 17 de junio de 2020 de la Directora de la Oficina Técnica y de Supervisión de Proyectos (Documento 3):

“(…)

los honorarios establecidos en 481.051,07 € (IVA excluido) para este contrato, para cuya obra se estimó un Precio de Ejecución Material (PEM) de 2.552.250 € (IVA excluido), se establecieron en base a la tarifas



oficiales aprobadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para SEGIPSA, por Resolución de su Subsecretaria de 11 de mayo de 2015, por la que se modifican diversas tarifas aplicadas por la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio S.A. y publicadas en el B.O.E de fecha 27 de mayo de 2015, con el siguiente desglose.

- Honorarios de redacción de proyecto: 5.61% de PEM
- Honorarios de Dirección Facultativa: 4.77 % de PEM
- Honorarios por gestión de licencias y legalizaciones: 0.85% de PEM
- Honorarios por control de calidad: 2.54 % de PEM
- Honorarios por coordinación de seguridad y salud en proyecto y en ejecución de obra: 5.08 % de PEM.

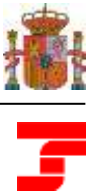
Por lo tanto, para el total del objeto del contrato se establecieron unos honorarios del 18.85% del PEM, en los que quedan incluidos todos los honorarios de todo el equipo técnico que resultara adjudicatario del contrato, así como todos los gastos que fueran necesarios para su correcta ejecución”.

b) Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas (PPT)

2.4. Otras incidencias relativas a los criterios de adjudicación (página 55)

“En el expediente número 1 del anexo 3 (20180483), para la realización de las obras en el edificio sede de la Dirección Provincial de la TGSS de Alicante, se valoró como criterio de adjudicación con 0,5 puntos las “Pruebas finales y regulación de instalaciones” mediante “...la exposición detallada de las pruebas a realizar en todas y cada una de las instalaciones implantadas en el edificio y su efectiva ejecución a la finalización de las obras”, actuaciones que, a juicio de este Tribunal, debieran ser obligatorias para la empresa contratista como parte del cumplimiento efectivo del contrato. No queda desvirtuada la deficiencia señalada por el hecho de que, en este caso, la valoración del citado criterio no resultase determinante en la adjudicación del contrato, que recayó en la proposición valorada en el criterio precio”.

En relación a esta incidencia, la afirmación de que las pruebas deberían ser obligatorias para la empresa contratista como parte del cumplimiento efectivo del contrato, no admite discusión. No obstante, de acuerdo con la Dirección Provincial de Alicante, la introducción de este criterio recoge “la exposición en un documento, folleto o libro, con la explicación pormenorizada de en qué van a consistir esas pruebas, la forma de realizarlas, y qué resultados técnicos deberían ofrecer. Así, por ejemplo, en la sustitución del



solado, las pruebas podrían consistir en el estudio de la dureza del material utilizado, su resistencia al rayado, al pisado prolongado, al paso del tiempo, a los productos para su tratamiento y limpieza, etc.

Y lo mismo cabe decir de las instalaciones eléctricas...pruebas de sobrecarga de las líneas, microcortes, resistencia del cableado instalado, etc.

Esta información clara y suficientemente detallada en un documento, dada la complejidad técnica del objeto del contrato, en especial en lo relativo a la instalación eléctrica, es lo que la Dirección Provincial solicitaba al incluir el mencionado criterio.

Experiencias anteriores (...) han mostrado la necesidad de ser cautos y exigir ab initio lo máximo en todo lo que hace referencia este aspecto. Se trataría, por tanto, de un plus de garantía”.

c) Adjudicación y Formalización

Valoración de las proposiciones (página 55)

“En el expediente número 4 del anexo 3 (20180018), la justificación de las puntuaciones asignadas a las proposiciones de las empresas licitadoras que figuran en el informe técnico de valoración está basada en referencias excesivamente genéricas, tales como, “...solución técnica (óptimo): Detalla las soluciones para llegar a la clasificación A”, “grado de desarrollo de la propuesta (suficiente): Se aporta memoria descriptiva, justificativa, de calidades y de instalaciones algo menos..”, “control de calidad (completo): Resulta complejo y exhaustivo,...” y otras expresiones similares, pero sin concretar suficientemente cuáles fueron los aspectos sustantivos y de contenido que dieron lugar a la asignación de una mayor o menor puntuación en cada caso. No obstante, la valoración de estos criterios de adjudicación no resultó determinante para la adjudicación del contrato”.

A este respecto, el informe antes citado (Documento 3), señala que *“En la cláusula 9ª del PCAP de este contrato, se detallaba el contenido, extensión y formato de presentación, de los documentos técnicos que debían aportarse para ser analizados para su valoración y puntuación. Además, la cláusula 12, establecía los criterios de valoración de la propuesta técnica y se detallaba, para cada uno de los conceptos a valorar, (programa de necesidades, sostenibilidad, solución técnica, estimación económica de la obra, programa de trabajo y control de calidad de proyecto) el contenido que debía tener la documentación técnica que se iba a analizar para alcanzar en cada caso la puntuación correspondiente.*



El análisis de cualquier documentación siempre tiene un cierto grado de subjetividad, pero mediante ambas cláusulas se pretendía conseguir su menor incidencia en la necesaria objetividad para una ajustada puntuación. El carácter genérico de la justificación de las puntuaciones, es solo aparente. Los licitadores incluyen la mayor cantidad de datos técnicos que pueden en la documentación ajustada a las condiciones de presentación del PCAP, lo cual exige para su valoración, una lectura exhaustiva y un análisis muy pormenorizado, aunque luego en el informe de valoración, se detallan solo los parámetros o conceptos de valoración recogidos en el PCAP. Se considera que no se podría valorar la calidad de la propuesta técnica, sólo mediante fórmulas, cifras o porcentajes, sino que, quizás al igual que en otros ámbitos (jurídico, financiero) siempre hay un análisis derivado de la experiencia y cualificación de los valoradores, los cuales, sin embargo, a la hora de asignar la puntuación, siempre se ajustan de la forma más objetivamente posible, a lo establecido en el contrato”.

d) Ejecución y pago (página 56)

“Expediente número 1 del anexo 3 (20180483), para la realización de obras en el edificio de la Dirección Provincial de la TGSS en Alicante, el grado de ejecución de las obras tras la emisión de la cuarta certificación, última de la que dispone este Tribunal, fue del 39%. Sin embargo, según figura en el “planning de la inversión” o resumen de ejecución del proyecto, el grado de ejecución de la obra debiera haber alcanzado, aproximadamente, el 78%, teniendo en cuenta que el plazo máximo para su finalización era de 6 meses (el 10 de abril de 2019). Cabe añadir al respecto que, en el momento de finalizar los trabajos de la presente fiscalización, este Tribunal no tenía constancia de que dichas obras hubieran concluido”.

De acuerdo con el expediente facilitado por la Dirección Provincial de Alicante (Documento 4) y que se remite junto con estas alegaciones, con fecha 2 de agosto de 2018 se suscribe contrato para la realización de las obras, con un plazo de ejecución de 6 meses desde la firma del acta de comprobación del replanteo, efectuada el 10 de octubre de 2018. A solicitud de la contratista y previo informe favorable de la Dirección facultativa, atendiendo a los motivos concurrentes que constan en el expediente, la Dirección Provincial dictó Resolución de fecha 27 de mayo de 2019 por la que se autoriza la prórroga del plazo de ejecución de las obras hasta el 30 de junio de 2019. No obstante, las obras fueron entregadas a la Dirección Provincial el 11 de julio de 2019, según consta en el certificado emitido por la Dirección Facultativa, motivo por el que se establece mediante Resolución de la Directora Provincial de 20 de agosto de 2019 la imposición de las penalidades previstas en el artículo 212.4 del



Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

III.CONCLUSIONES

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

2. Como pone de manifiesto el Tribunal de Cuentas, la práctica totalidad de los documentos y de la información relativa a los contratos formalizados en el año 2018 ha sido publicada en el perfil de contratante, no obstante, según las comprobaciones realizadas por dicho Tribunal, determinada documentación contractual relativa a ocho expedientes no figura publicada.

Al respecto, con la finalidad de evitar que se repita esta incidencia, por esta entidad se va a dirigir a todos los órganos de contratación por delegación el correspondiente recordatorio sobre la necesidad de difundir a través de dicho perfil la información y la documentación relativa a su actividad contractual (página 71).

III.3. INCIDENCIAS ESPECÍFICAS 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 dos expedientes, la necesidad de contratar se justifica mediante informes de contenido excesivamente genérico basados en la falta de medios adecuados, pero sin concretar con precisión suficiente la naturaleza y extensión de la necesidad que pretende cubrirse” (página 71).*

A este respecto debe indicarse que el objeto contractual son los servicios de vigilancia y limpieza, es decir, servicios que se configuran como servicios imprescindibles para garantizar la operatividad de un edificio y por ello necesario para el desenvolvimiento de las actuaciones propias del personal (funcionario y laboral) que presta sus servicios en el mismo.

Puesta de manifiesto la insuficiencia de medios de la TGSS, (considerando que ninguna entidad pública dispone de personal propio con cualificación para los servicios de limpieza y vigilancia, pues no existe



convocatoria, ni cuerpos públicos específicos para realizar tales funciones) se ha considerado suficiente la justificación efectuada.

III.3. INCIDENCIAS ESPECÍFICAS 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

Conclusiones 4, 5, 6, 7 y 8 (Página 72).

III.4. INCIDENCIAS COMUNES A LOS CONTRATOS DE OBRAS, SUMINISTRO Y OTROS CONTRATOS DE SERVICIOS

III.4.1 ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS PREPARATORIAS, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN

Conclusiones 13, 14, 16, 17 y 18 (Página 74 y 75).

En relación con estas conclusiones, se significa que por esta TGSS se ha venido trabajando específicamente en los últimos ejercicios para la adopción de medidas que redunden en la mejora de la contratación. Entre estas medidas se incluye la elaboración, por escrito, de unas instrucciones sobre la información y documentación preparatoria, que deberá remitirse por las unidades promotoras cuando se interese la tramitación de un expediente de contratación. En estas instrucciones se pone de manifiesto la necesidad de que se incluyan entre la documentación preparatoria del expediente de contratación los análisis previos efectuados para la correcta estimación del precio del contrato y la determinación del presupuesto base de licitación, con la desagregación con género de los costes salariales o el desglose de los costes directos e indirectos, el cual debe acompañarse, en su caso, de la documentación justificativa de los estudios de mercado u otras actuaciones (conclusiones 4, 5 y 14).

Asimismo, se ha insistido en el cambio de criterio efectuado por la LCSP, en el que la regla general es la división en lotes y, por tanto, en aquellos expedientes en los que no se produce dicha división debe justificarse este extremo detallando las razones de carácter técnico o económico que fundamentan dicha decisión (conclusiones 6 y 16), la necesidad de justificar la elección del procedimiento y los criterios de adjudicación mediante la elaboración de Memorias específicas (conclusiones 7, 8, 17 y 18).



Por parte de esta TGSS se han adoptado diversas medidas que tenían como objeto el cumplimiento de las recomendaciones de anteriores informes y se continúa trabajando en la línea iniciada para dar cumplimiento a la normativa vigente y mejorar en la puesta en práctica de las recomendaciones efectuadas por ese Tribunal. A tal efecto, se aprobaron nuevos pliegos tipo en abril de 2018, adaptados a la LCSP, que fueron trasladados a todas las unidades proponentes y tramitadoras y en los que se ha configurado, como regla general que el incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución lleve aparejada la imposición de penalidades.

El 10 de abril de 2018 se elaboraron criterios de promoción y tramitación de expedientes que deben ser tenidos en cuenta por todas las unidades implicadas en los expedientes de contratación y por los órganos de contratación por delegación (documento 2), que han sido reforzados a través de la información facilitada en las sesiones a las Direcciones Provinciales.

En la conclusión número 13, el Tribunal pone de manifiesto que la necesidad de contratar se justifica de forma excesivamente genérica sin concretar con la precisión suficiente la naturaleza y la extensión de la necesidad que pretende cubrirse con el contrato proyectado, en los criterios de promoción y tramitación arriba mencionados se establece la necesidad de que la unidad proponente de la contratación remita junto con su solicitud de tramitación del procedimiento de adjudicación, una memoria justificativa (que concrete con precisión la naturaleza, características y extensión de la necesidad que pretende cubrirse con el contrato proyectado, así como su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional).

No obstante, lo anterior, con la finalidad de evitar que se repitan incidencias como las mencionadas, por esta entidad se va a dirigir a todos los órganos de contratación por delegación el correspondiente recordatorio sobre la necesidad de cumplimentar los aspectos anteriormente mencionados.

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

Conclusión 10 (Página 73).



III.4.2. PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARTICULARES

Conclusión 20 (Página 76).

En cuanto a deficiencias puestas de manifiesto por ese Tribunal en el establecimiento de criterios de adjudicación que no resultan acordes con lo establecido en la LCSP y con la finalidad de evitar que se repitan incidencias como las mencionadas, por este Servicio Común se va a dirigir a todos los órganos de contratación por delegación recordatorio sobre la no utilización de criterios de adjudicación de factores determinantes de la solvencia y sobre la necesidad de que los criterios guarden relación directa con el objeto del contrato. Además se dictarán instrucciones sobre la conveniencia de no asignar la puntuación en función de la proporcionalidad existente entre las propias bajas económicas ofertadas por los licitadores.

Madrid, 1 de julio de 2020

**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL INTERVENTOR GENERAL DE LA SEGURIDAD
SOCIAL**



ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE 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.

Procedente del Tribunal de Cuentas se ha recibido el Anteproyecto de 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, a efectos de que puedan formularse las alegaciones que se estimen pertinentes.

Dentro del plazo de 15 días concedidos al efecto se formulan las siguientes alegaciones:

Primera.- Se formulan en relación con las observaciones realizadas por ese Tribunal de Cuentas al contrato cuyo objeto consiste en la prestación de los servicios de colaboración de empresas privadas para la realización de auditorías en el sector de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, adjudicado por un importe de 352.250 €.

En este contrato el valor estimado se cuantificó sobre la base de las propuestas económicas ofertadas las empresas en ejercicios anteriores y el *Informe de la situación de la auditoría en España 2016* del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, aplicando al resultado obtenido un incremento del 35 %.

El Tribunal de cuentas considera que no se aporta ninguno de los cálculos realizados ni se justifica las razones por las que se determinó ese porcentaje de incremento del 35 %.

Segunda.- Esta Intervención General de la Seguridad Social aporta la siguiente justificación:

1. En relación con la determinación del importe del valor estimado.

a) La auditorías afectadas por este contrato han de realizarse, por imperativo legal y de forma inexcusable, en un periodo de tiempo determinado. La posibilidad de que con un valor estimado más ajustado pudiera dar lugar a que alguno de los lotes quedará desierto daría lugar a una situación difícil de gestionar y que de no solucionarse con medios propios (que hoy son claramente insuficientes) daría lugar al incumplimiento de la ley. Por ello, razones de prudencia aconsejan que el valor estimado se incremente para evitar la posibilidad apuntada, si bien con la seguridad de que en condiciones normales de concurrencia las bajas ofertadas por las empresas fijarán el valor real de la prestación. Y si no se da tal concurrencia, al menos, se asegurará el cumplimiento de la obligación legal, cosa que con precios



ajustados y determinados sobre las ofertas presentadas en concurrencia en ejercicios anteriores podría dar lugar a que la adjudicación del contrato quedara desierta.

Se ha de tener en cuenta, en este sentido, que en bastantes ocasiones los lotes han sido adjudicados con la concurrencia escasa de dos o, incluso, un único licitador, por lo que el establecimiento de un valor estimado más ajustado hubiera podido provocar que la adjudicación quedara desierta, con las consecuencias ya señaladas.

b) Asimismo, se considera que el hecho de establecer un valor estimado con los criterios anteriormente indicados permite un mayor atractivo para promover la concurrencia de empresas de auditoría en la licitación, circunstancia que interesa a esta Intervención General para asegurar la adjudicación del contrato y evitar un eventual incumplimiento de la ley. Los servicios de auditoría constituyen una prestación de servicios de marcado carácter intelectual, en cuya adjudicación evidentemente se tienen en cuenta otros criterios de adjudicación distintos del precio. Por ello, nuevamente establecer un valor demasiado ajustado, como parece pretender ese Tribunal, podría hacer poco atractivo el contrato y quedar desierta la adjudicación con los efectos negativos ya señalados.

2. En relación con las bajas en el importe de adjudicación

Es cierto que las bajas producidas en los importes de adjudicación con respecto al valor de licitación son importantes y reflejan que el valor estimado está calculado con un margen elevado de generosidad, pero ello se justifica, como se ha dicho, en razones de máxima prudencia para asegurar la adjudicación del contrato y evitar un eventual incumplimiento de la ley. Dichas bajas, se deben a los siguientes factores:

- a) Los periodos en los que se realizan las auditorias objeto de este contrato son para las empresas participantes en la licitación periodos de poca actividad que les conducen a realizar ofertas con importantes bajas en muchos casos prácticamente a precio de coste que al menos les permiten cubrir los mismos.
- b) A la hora de establecer el valor estimado se tienen en cuenta costes como las dietas y gastos de desplazamiento a abonar a los empleados de las empresas auditoras. Pero se da la circunstancia que muchas de las empresas licitadoras tienen



delegaciones en las localidades donde han de realizar los trabajos pudiendo permitirse una baja en sus ofertas bastante significativa.

EL INTERVENTOR GENERAL

**ALEGACIONES FORMULADAS POR LA EX DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

TRIBUNAL DE CUENTAS.

SECCION DE FISCALIZACION,



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202000100002623

21/07/2020 11:39:36

CSV: 57123-36A13-36647-634CA

REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL



En relación con el ANTEPROYECTO DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACION CELEBRADA POR LAS ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS COMUNES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EJERCICIO 2018, que me ha sido remitido en mi condición de Exdirectora General del INSS al objeto de realizar alegaciones en el plazo de diez días, manifiesto que **NO** voy a formular alegaciones asumiendo en su caso las que realice dicha Entidad Gestora por cuanto además la mayoría de los contratos a los que se ha sometido a intervención han sido adjudicados en un periodo en que no gozaba de tal condición.

Valladolid a 13 de julio de 2020.

Fdo:

**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL EX DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA
GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**



O F I C I O

S/REF.
N/REF.
FECHA 23/06/2020
ASUNTO Informe Fiscal. EEGG 2018

TRIBUNAL DE CUENTAS
Departamento de Área de la Admón Socio-Laboral y de
la Seguridad Social
C/ Padre Damián, 19
28036 Madrid

ESPACIO PARA
REGISTRO
DE SALIDA

En relación a su escrito de fecha 1 de junio de 2020, por el que me comunican el "Anteproyecto de 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", con el objeto de que formule alegaciones al mismo, les indico que me adhiero a las alegaciones efectuadas en relación a dicho Anteproyecto por la Tesorería General de la Seguridad Social.

ESPACIO PARA
REGISTRO
DE ENTRADA

Vocal Asesor

AIBAR BERNAD JAVIER -
Firmado digitalmente
por AIBAR BERNAD
JAVIER -
Fecha: 2020.06.23
12:15:00 +02'00'



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202000100002271

29/06/2020 10:40:40

CSV: 632A5-525A7-36136-41669

REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL



