



N.º 1.587

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN
CELEBRADA POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA
SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2022**



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 28 de octubre de 2024, el Informe de Fiscalización de la contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social, ejercicio 2022 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.....	9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	9
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN.....	9
I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	10
I.4. MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN.....	11
I.5. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS.....	14
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	17
II.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	17
II.2. CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN.....	18
II.3. PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	19
II.4. EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO, PAGO DE LOS CONTRATOS Y CONTROL DE LA SUBCONTRATACIÓN.....	31
II.5. CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y LA IGUALDAD DE GÉNERO.....	35
II.6. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN 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 ASÍ COMO EN LA RESOLUCIÓN DE 19 DE MAYO DE 2022, APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS, EN RELACIÓN CON DICHO INFORME	36
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	38
III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS	38
III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN.....	39
III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	39
III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO, PAGO DE LOS CONTRATOS Y CONTROL DE LA SUBCONTRATACIÓN	42
III.5. CONCLUSIONES RELACIONADAS CON LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y LA IGUALDAD DE GÉNERO	44
III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN 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	45
ANEXOS	47
ALEGACIONES FORMULADAS	71

RELACIÓN DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
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
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
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1. RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2022. CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS TIPOS DE CONTRATOS, PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN	12
CUADRO 2. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS FORMALIZADOS POR LA TGSS, EJERCICIO 2022. CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS TIPOS DE CONTRATOS Y LOS PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN	15

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 IMPORTES DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA TGSS, EJERCICIO 2022. CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE CONTRATOS.....	13
GRÁFICO 2 IMPORTES DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA TGSS, EJERCICIO 2022. CLASIFICACIÓN POR PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN	13
GRÁFICO 3 DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS FORMALIZADOS POR LA TGSS, EJERCICIO 2022, EN FUNCIÓN DE LOS TIPOS DE CONTRATOS, PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN	16
GRÁFICO 4. CONTRATACIÓN DE LA TGSS, EJERCICIO 2022. EXPEDIENTES EN LOS QUE SE INCLUYEN CONSIDERACIONES DE CARÁCTER MEDIOAMBIENTAL Y DIRIGIDAS A PROMOVER LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES	36

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La *Fiscalización de la contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social, ejercicio 2022*, fue incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2024, aprobado por su Pleno en sesión de 20 de diciembre de 2023, y ha sido realizada a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu).

De conformidad con lo establecido en el artículo 3.g) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las Directrices Técnicas del presente procedimiento fiscalizador fueron aprobadas por el Pleno en su sesión de 29 de febrero de 2024.

La fiscalización de los contratos celebrados por las entidades del sector público es una de las competencias del Tribunal de Cuentas que se encuentra prevista, de forma expresa, tanto en el artículo 11 de la LOTCu, como en los artículos 39 y 40 de la LFTCu. Constituye, además, uno de los objetivos preferentes en su actividad fiscalizadora, toda vez que la contratación es una de las principales áreas de gestión de la actividad económico-financiera del sector público y está considerada como área de riesgo en la *Planificación a medio plazo de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas* aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas mediante acuerdo de 28 de julio de 2022, modificado el 28 de septiembre de 2023.

La contratación de la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante TGSS) ha sido objeto de anteriores fiscalizaciones por el Tribunal de Cuentas, la última de ellas, referida a la contratación del conjunto de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, dio lugar al *Informe de fiscalización de la contratación celebrada por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, ejercicio 2018* aprobado por el Pleno el 29 de octubre de 2020.

La presente fiscalización se ha realizado en el marco 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”*, 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 del Tribunal de Cuentas en vigor en el momento de aprobación de las directrices técnicas de la presente fiscalización. El 30 de mayo de 2024 ha sido aprobado el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2024-2027. La fiscalización da cumplimiento igualmente a las siguientes medidas de su objetivo estratégico 1 *“Contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente”*: *“Fiscalizar recurrentemente las principales áreas de riesgo de la gestión pública”*; *“Intensificar las actuaciones de seguimiento de las recomendaciones y demás resultados incluidos en las fiscalizaciones del TCu”*; *“Impulsar la fiscalización de los objetivos transversales de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género en las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal”*; y *“Difundir y promover las buenas prácticas en la gestión pública”*.

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

El ámbito subjetivo de la fiscalización se circunscribe a la TGSS, Servicio Común de la Seguridad Social en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican

todos los recursos financieros del Sistema de la Seguridad Social, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias. Además, 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.

Constituyen el ámbito objetivo y temporal de la fiscalización los contratos administrativos celebrados entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2022. La fiscalización de los contratos se ha extendido al análisis de su ejecución hasta el momento en que han concluido los trabajos de fiscalización. Por su parte, el análisis de la transparencia se realizó durante los trabajos de campo, conforme a la *Guía para la fiscalización del principio de transparencia* aprobada por el Pleno el 30 de noviembre de 2023.

El [anexo 1](#) de este Informe incluye una referencia a la naturaleza jurídica de la TGSS y al marco normativo aplicable en relación con el objeto de la fiscalización.

I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización es de cumplimiento y de gestión, y se ha llevado a cabo para comprobar si la contratación celebrada se ha adecuado a lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables durante el período fiscalizado, a los principios de objetividad, transparencia, publicidad, concurrencia y no discriminación que rigen la contratación pública, así como a los principios de eficiencia y economía, exigibles en la gestión del gasto público.

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

1. Verificar el cumplimiento de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación establecida por las normas legales y por la *Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encargos a medios propios personificados celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico*, aprobada por su Pleno en sesión de 28 de junio de 2018.
2. Comprobar el cumplimiento del principio de transparencia en la contratación, de conformidad con lo dispuesto tanto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
3. Analizar la preparación, adjudicación y formalización de los contratos y su sometimiento a la legalidad vigente. En particular, se ha analizado:
 - a) Si en la documentación preparatoria se justifica suficientemente la necesidad de contratar y si el método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para establecer el valor estimado de cada contrato está suficientemente detallado, incluyendo los distintos conceptos que lo integran, así como los costes laborales de su ejecución.
 - b) El cumplimiento de los requisitos de capacidad y solvencia de las empresas para contratar con la Administración y su justificación en el expediente.
 - c) Si el contenido de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) se ajustó a la normativa vigente.

- d) La justificación de los criterios de valoración de las ofertas o proposiciones elegidos para la adjudicación de los contratos.
 - e) Las actuaciones de las Mesas de Contratación, en especial en relación con la valoración de las ofertas presentadas y las propuestas de adjudicación, para verificar que se realizaron de acuerdo con los PCAP y con los principios que rigen la contratación pública.
4. Comprobar la ejecución y el cumplimiento de los contratos, atendiendo a su recepción, facturación y pago, analizando los supuestos de imposición de penalidades a los contratistas por incumplimiento contractual y cualquier otra circunstancia relevante que haya tenido lugar durante su ejecución.
 5. Verificar el cumplimiento de las prescripciones sobre igualdad de género y sostenibilidad ambiental en todo aquello que ha tenido relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Por otra parte, en la medida en que han resultado de aplicación a la TGSS, se ha llevado a cabo un seguimiento de las recomendaciones realizadas en 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*, así como en la Resolución de 19 de mayo de 2022, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con dicho informe.

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.

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

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la LFTCu, los resultados de las actuaciones practicadas se han puesto de manifiesto al Director General de la TGSS como responsable del Servicio Común fiscalizado, al Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, titular del órgano al que corresponde la superior dirección y tutela de la entidad, así como a quien ostentó dicho cargo durante parte del ejercicio fiscalizado, para que formularan alegaciones y presentasen cuantos documentos y justificantes estimaran pertinentes. Las alegaciones realizadas se incluyen al final del presente Informe.

I.4. MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN

Los datos relativos a la contratación celebrada por la TGSS durante el ejercicio 2022, según constan en la relación certificada de contratos de rendición anual obligatoria remitida a este Tribunal de Cuentas por el Servicio Común fiscalizado, se resumen en el cuadro 1 y en los gráficos 1 y 2 siguientes:

CUADRO 1. RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS), EJERCICIO 2022. CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS TIPOS DE CONTRATOS, PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN

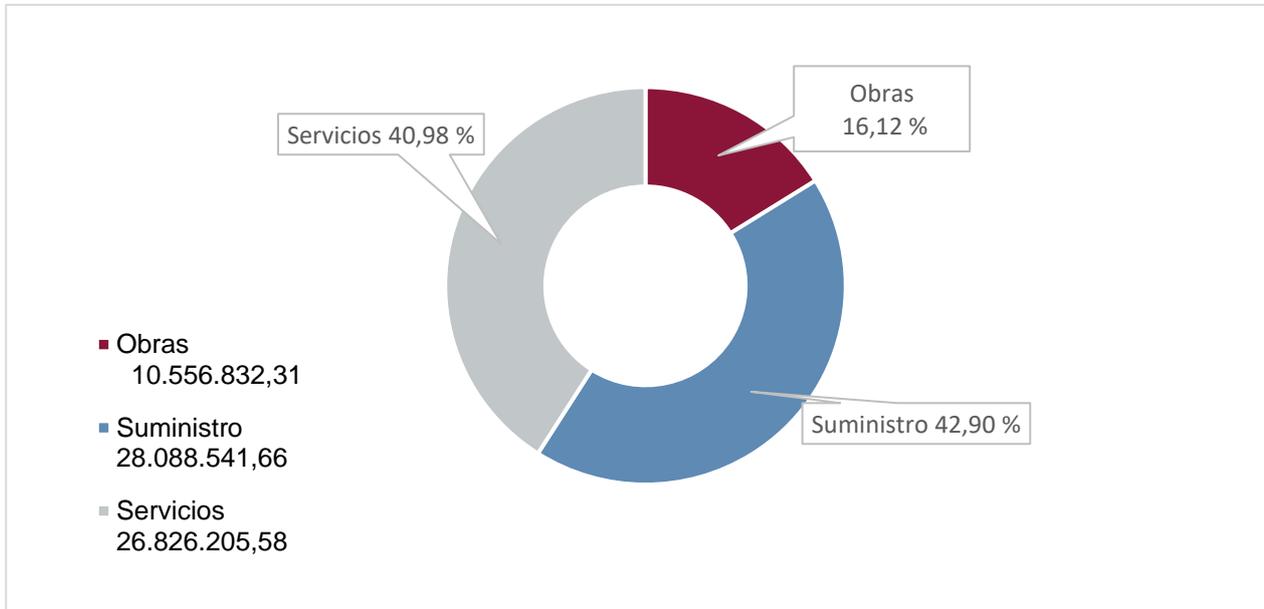
(Importes en euros, IVA excluido)

Tipo	Procedimiento de adjudicación	Número de contratos	% Número de contratos celebrados	Importe	% Importe celebrados
OBRAS	Abierto pluralidad de criterios	2	9,09	6.878.585,00	65,16
	Abierto simplificado	20	90,91	3.678.247,31	34,84
Subtotal Obras		22	4,93	10.556.832,31	16,12
SUMINISTRO	Abierto criterio precio	2	0,97	289.288,93	1,03
	Abierto pluralidad de criterios	10	4,83	1.997.033,00	7,11
	Abierto simplificado	93	44,93	2.219.286,07	7,90
	Contratación centralizada	101	48,79	23.529.512,20	83,77
	Negociado sin publicidad	1	0,48	53.421,46	NS*
Subtotal Suministro		207	46,41	28.088.541,66	42,90
SERVICIOS	Abierto pluralidad de criterios	80	36,87	23.678.970,72	88,27
	Abierto simplificado	136	62,67	3.085.834,86	11,50
	Negociado sin publicidad	1	0,46	61.400,00	NS*
Subtotal Servicios		217	48,66	26.826.205,58	40,98
Total		446	100	65.471.579,55	100

Fuente: elaboración propia a partir de la información remitida por la TGSS.

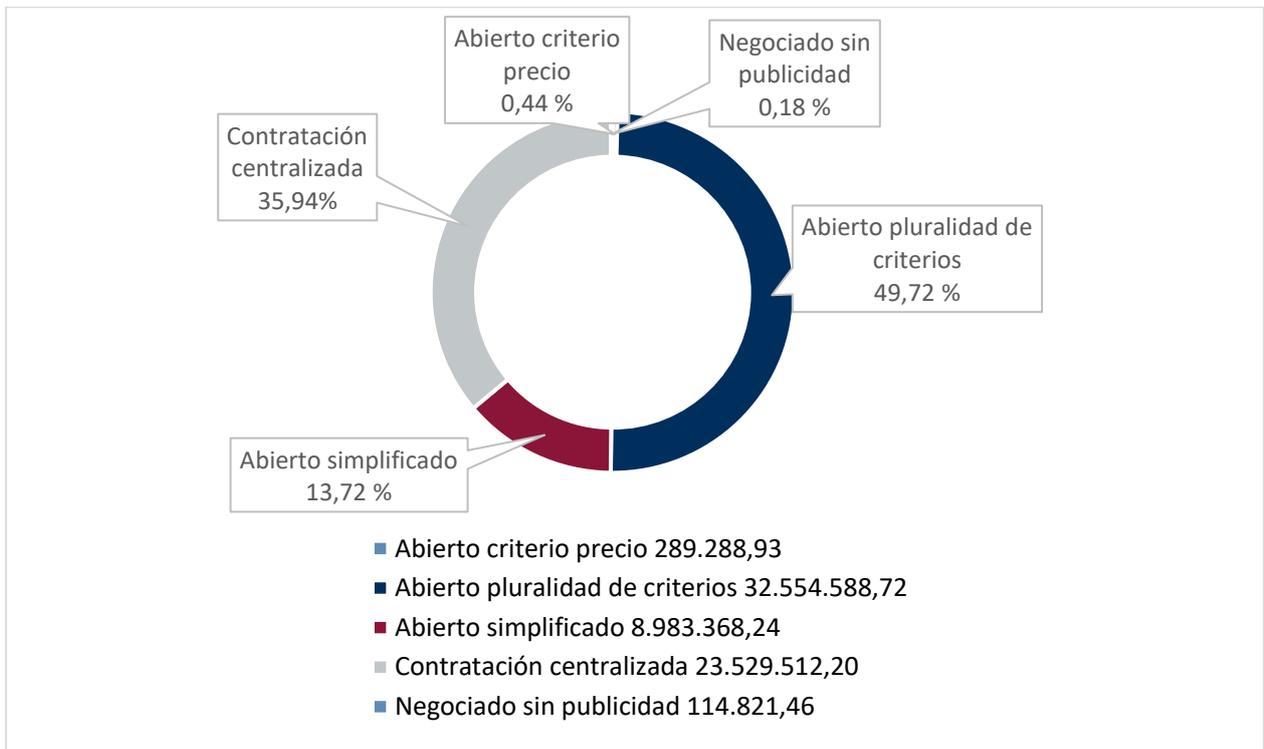
* NS: No significativo.

GRÁFICO 1. IMPORTES DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA TGSS, EJERCICIO 2022. CLASIFICACIÓN POR TIPOS DE CONTRATOS



Fuente: elaboración propia a partir de la información remitida por la TGSS.

GRÁFICO 2. IMPORTES DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA TGSS, EJERCICIO 2022. CLASIFICACIÓN POR PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN



Fuente: elaboración propia a partir de la información remitida por la TGSS.

El gráfico 1 refleja que los contratos de suministro constituyen, por la cuantía del gasto, el 42,90 % del importe total adjudicado. De estos, por razón del objeto, el 82,05 % son contratos de suministro de energía eléctrica para los distintos centros y dependencias de la TGSS. A continuación, por razón de su importancia cuantitativa, los contratos de servicios alcanzan un 40,98 % del importe total, constituyendo su objeto, en el 70,83 % de los casos, la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada, de limpieza y de mantenimiento de los edificios, oficinas y dependencias de la TGSS en sus distintas direcciones provinciales y en los servicios centrales.

En lo que se refiere a los procedimientos de adjudicación, tal y como se refleja en el gráfico 2, las adjudicaciones de los contratos se produjeron principalmente mediante el procedimiento abierto y una pluralidad de criterios de adjudicación, representando el mayor porcentaje del gasto contractual total (el 49,72 %). Este tipo de procedimiento fue utilizado, por razón de importe, en el 88,27 % de los contratos de servicios, tal y como se refleja en el cuadro 1 anterior.

I.5. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS

De los contratos celebrados se ha seleccionado una muestra de expedientes suficientemente representativa para su fiscalización, aplicando los siguientes criterios:

1. Se han fiscalizado 52 expedientes cuya remisión al Tribunal de Cuentas resulta obligatoria, por razón del importe y del tipo de contrato, en virtud de lo dispuesto en el artículo 335 de la LCSP 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, por una cuantía de 35.602.389,27 euros (IVA excluido), lo que representa el 86,04 % del importe total de los contratos de rendición obligatoria.
2. Además de los contratos indicados en el párrafo anterior, en la selección de la muestra, se han incluido 17 expedientes de remisión no obligatoria, teniendo en cuenta la distinta tipología de contratos (de suministro, obras y servicios) y el procedimiento de adjudicación utilizado (abierto con pluralidad de criterios, abierto criterio precio, abierto simplificado y adquisición centralizada), por un importe total de 2.474.706,34 euros (IVA excluido).

De acuerdo con dichos criterios, en la fiscalización se han analizado 69 expedientes de contratación (que se relacionan en el [anexo 2](#) del presente Informe), por una cuantía global de 38.077.095,61 euros (IVA excluido), lo que representa el 58,16 % del importe total de los contratos formalizados por la TGSS en el ejercicio 2022 (65.471.579,55 euros, IVA excluido).

En el cuadro 2 y el gráfico 3 siguientes se refleja la distribución en porcentajes del importe de los contratos fiscalizados respecto de los celebrados por la TGSS en el ejercicio 2022, en función del tipo de contrato y de los procedimientos de adjudicación utilizados.

CUADRO 2. EXPEDIENTES DE CONTRATOS FISCALIZADOS FORMALIZADOS POR LA TGSS, EJERCICIO 2022. CLASIFICACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS TIPOS DE CONTRATOS Y LOS PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN

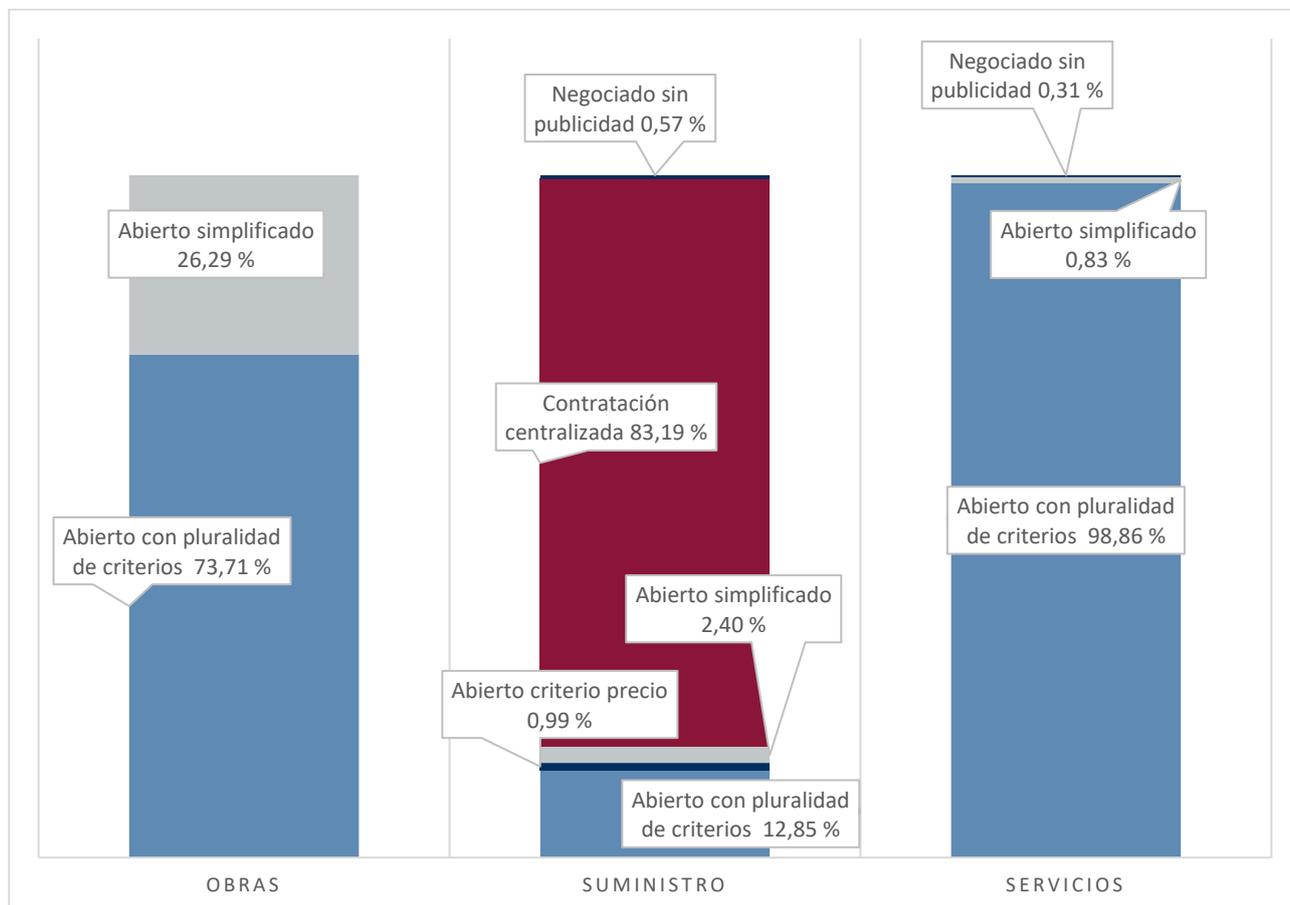
(Importes en euros, IVA excluido)

Tipo de contrato	Procedimiento de adjudicación	Número de contratos fiscalizados	Importe contratos fiscalizados	Número de contratos celebrados	Importe contratos celebrados	% Número contratos celebrados	% Importe contratos celebrados
OBRAS	Abierto pluralidad de criterios	1	6.808.885,00	2	6.878.585,00	50,00	98,99
	Abierto simplificado	6	2.428.268,54	20	3.678.247,31	30,00	66,02
Subtotal Obras		7	9.237.153,54	22	10.556.832,31	31,82	87,50
SUMINISTRO	Abierto pluralidad de criterios	4	1.208.955,98	10	1.997.033,00	40,00	60,54
	Abierto criterio precio	1	93.191,54	2	289.288,93	50,00	32,21
	Abierto simplificado	2	225.498,12	93	2.219.286,07	2,15	10,16
	Contratación centralizada	7	7.825.407,58	101	23.529.512,20	6,93	33,26
	Negociado sin publicidad	1	53.421,46	1	53.421,46	100,00	100,00
Subtotal Suministros		15	9.406.474,68	207	28.088.541,66	7,25	33,49
SERVICIOS	Abierto pluralidad de criterios	44	19.211.187,39	80	23.678.970,72	55,00	81,13
	Abierto simplificado	2	160.880,00	136	3.085.834,86	1,47	5,21
	Negociado sin publicidad	1	61.400,00	1	61.400,00	100,00	100,00
Subtotal Servicios		47	19.433.467,39	217	26.826.205,58	21,66	72,44
Total		69	38.077.095,61	446	65.471.579,55	15,47	58,16

Fuente: elaboración propia a partir de la información contractual remitida por la TGSS.

En la distribución de la muestra de contratos fiscalizados, por razón del importe del gasto contractual, se han incluido el 87,50 % de los contratos de obras, el 33,49 % de los contratos de suministro y el 72,44 % de los de servicios celebrados por la TGSS en el ejercicio 2022.

GRÁFICO 3. DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS FORMALIZADOS POR LA TGSS, EJERCICIO 2022, EN FUNCIÓN DE LOS TIPOS DE CONTRATOS, PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE ADJUDICACIÓN



Fuente: elaboración propia a partir de la información remitida por la TGSS.

De los contratos de obras fiscalizados el 73,71 % fueron adjudicados mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios y el 26,29 % a través del procedimiento abierto simplificado. Los contratos de suministro fiscalizados se adjudicaron en el 83,19 % de los casos utilizando el sistema de contratación centralizada, el 12,85 % por procedimiento abierto y una pluralidad de criterios, mientras que el 2,40 % se adjudicaron por el procedimiento abierto simplificado. Los demás contratos de este tipo se adjudicaron mediante procedimiento abierto criterio precio y negociado sin publicidad. Por último, en cuanto a los contratos de servicios fiscalizados, en el 98,86 % de los casos la adjudicación se realizó por procedimiento abierto y una pluralidad de criterios y en el 1,14 % restante se utilizó el procedimiento abierto simplificado y el procedimiento negociado sin publicidad, con una incidencia mínima en términos relativos.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

A continuación, se exponen los resultados obtenidos del análisis realizado de las distintas fases de preparación, adjudicación, formalización y ejecución de los contratos, reflejando las deficiencias detectadas y las actuaciones del órgano de contratación que se han considerado buenas prácticas de gestión.

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

II.1.1. Relaciones de contratos

La TGSS ha remitido a este Tribunal de Cuentas la relación comprensiva de la contratación celebrada en el ejercicio 2022, en cumplimiento de 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. Como resultado de contrastar la información contenida en la relación certificada de contratos y los expedientes de contratación remitidos a este Tribunal, se han detectado las siguientes deficiencias en cuanto a la integridad y exactitud de la relación certificada:

- La omisión de un contrato en la relación certificada, cuyo expediente (extracto) fue en cambio remitido oportunamente a este Tribunal (expediente número 24 del anexo 2).
- El registro duplicado de un expediente, así como distintos errores en la información que consta en la relación certificada que afectaron al importe de adjudicación, la calificación del tipo de contrato y el procedimiento de adjudicación utilizado (dichos expedientes se relacionan en el [anexo 3](#)).

II.1.2. Extractos de expedientes de contratación

La TGSS ha cumplido, con carácter general, con la obligación de remitir, a través de la Plataforma de Rendición Telemática del Tribunal de Cuentas, “...dentro de los tres meses siguientes a la formalización...”, los extractos de los expedientes de los contratos celebrados durante el ejercicio 2022 que superan los importes establecidos en el artículo 335 de la LCSP y en la mencionada Instrucción General. Sin embargo, no ha remitido 7 expedientes de suministro de energía eléctrica que constan en la relación certificada enviada a este Tribunal, por un importe total de adjudicación de 4.839.997,04 euros (IVA excluido) (dichos expedientes se relacionan en el [anexo 4](#))¹.

¹ En el trámite de alegaciones el Director General de la TGSS manifiesta que no se han remitido los extractos de los expedientes de referencia al entender que los contratos basados en un Acuerdo Marco deben incluirse en la relación certificada de contratos a remitir anualmente al Tribunal, pero es la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC) la obligada a remitir los extractos y no la TGSS. No se puede aceptar la alegación puesto que se trata de una interpretación errónea de la *Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico*, aprobada por Acuerdo del Pleno de 28 de noviembre de 2013, que contempla la obligación de remitir el extracto de los expedientes de contratos derivados de acuerdos marco indicando lo siguiente, en su apartado III, párrafo 4º: “En los casos de contratos basados en acuerdos marco o de contratos específicos dentro de un sistema dinámico de adquisición, teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 153.1 de la LCSP no resulta necesaria la formalización, se remitirá, junto al extracto de expediente que

II.2. CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN

En relación con el cumplimiento del principio de transparencia en la contratación, de conformidad con lo dispuesto tanto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno², debe señalarse lo siguiente:

En todos los expedientes de contratación analizados la TGSS ha cumplido con la obligación de publicar el anuncio de licitación y la formalización de los contratos en el perfil de contratante, en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) en los casos en que resulta obligatorio (artículos 135 y 154.1 de la LCSP). No obstante, en los expedientes de contratación fiscalizados en los que se produjo subcontratación en el anuncio de formalización de los contratos publicado en el BOE, no consta como debiera, para cada adjudicación, la información relativa al valor y proporción de los contratos que estaba previsto subcontratar a terceros (artículo 154.6 y Anexo III. A, sección 6 apartado 14 de la LCSP).

Se ha comprobado que la TGSS publica en su perfil de contratante, ubicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), los datos relativos a su actividad contractual (artículo 63 de la LCSP), tales como, “*órgano de contratación*”, “*estado*” de la licitación, “*objeto del contrato*”, “*importe*” o “*fechas*” relevantes en el procedimiento de adjudicación, así como, con carácter general, los documentos cuya publicación resulta obligatoria.

No obstante lo anterior, en 6 expedientes de los 69 analizados (el 8,70 %) no aparecen publicados en la PLACSP algunos de los documentos que resultan obligatorios en virtud de lo dispuesto en el artículo 63.3 de la LCSP. Así, a modo de ejemplo, en los expedientes números 8, 10 y 12 del anexo 2, no consta la publicación de la memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios y la aprobación del expediente y en los expedientes 13, 14 y 52 del anexo 2, no figuran las actas de la mesa de contratación ni su composición.

Por otra parte, en 4 expedientes (números 1, 16, 30 y 36 del anexo 2) la TGSS hizo uso de la posibilidad prevista, con carácter potestativo, en el artículo 134.1 de la LCSP, para el caso de que se trate de contratos sujetos a regulación armonizada, de publicar el anuncio de información previa para dar a conocer el contrato que estaba proyectado adjudicar, lo que se considera una buena práctica por parte de la TGSS.

Además, 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 Ley 19/2013, que establece la obligación de hacer pública, como mínimo, la 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*

corresponda conforme a los Anexos antes citados, copia certificada del documento en el que se hubieran adjudicado, o en su caso formalizado, cuando su importe de adjudicación exceda, en función de su naturaleza, de las cuantías anteriormente señaladas...”.

² Se ha modificado la letra a) del artículo 8 por la Ley 14/2022, de 8 de julio, de modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el fin de regular las estadísticas de las microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública. La primera estadística publicada en el portal de transparencia recoge los datos globales obtenidos de la Dirección General de Patrimonio y de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda, desde el 1 de julio de 2023 al 31 de diciembre de 2023, con posterioridad al período fiscalizado.

contratos...”, si bien precisa que en el caso de los contratos menores “...La publicación de la información... podrá realizarse trimestralmente”.

Igualmente, se ha comprobado que, en el mes de julio de 2024, en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado se ha publicado el volumen anual de contratos adjudicados desde el ejercicio 2013 hasta el 2021 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.3. PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

II.3.1. Actuaciones administrativas preparatorias

II.3.1.1. INSUFICIENTE JUSTIFICACIÓN DE LA NO DIVISIÓN EN LOTES

El artículo 99.3 de la LCSP establece 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”* y cuando no se haga, deberá *“justificarse debidamente en el expediente”*. Esta previsión fue incorporada a la Ley para facilitar el acceso a la contratación pública a un mayor número de empresas, y en particular a las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Pues bien, en 29 expedientes (42,03 % de los fiscalizados y 58 % de los 50 expedientes que no se dividieron en lotes) cuyo importe total de adjudicación asciende a 16.990.151,87 euros (IVA excluido), no se justifica la no división en lotes del objeto del contrato, o la justificación que consta resulta excesivamente genérica, por simple referencia a alguno de los motivos previstos en el artículo 99.3 b) de la LCSP, pero sin concretar debidamente y sin aportar datos suficientes que expliquen y amparen las razones de carácter técnico, económico, o que pudieran derivarse de la propia naturaleza del objeto del contrato en las que se basa dicha justificación. Los supuestos advertidos son los siguientes:

- a) En 2 expedientes la no división en lotes del objeto del contrato se basa únicamente en que *“... no se ha previsto la división en 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”*, sin mayor explicación al respecto (expedientes números 31 y 32 del anexo 2).
- b) En 27 expedientes la justificación de la no división en lotes del objeto del contrato resulta excesivamente genérica basada, principalmente, en circunstancias, tales como, que *“... la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas...dificultarían, tanto la gestión y el control de dicho contrato, como la correcta ejecución técnica ...”*, o bien *“... que una división por centros o por tipo de servicio dificultaría la correcta ejecución de este, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de distintas prestaciones ...”*, de modo que resulta necesario que exista un solo adjudicatario *“...con el fin de lograr una correcta ejecución del expediente contractual ...”*, lo cual, según se indica, se vería dificultado en el supuesto de que hubiera una pluralidad de contratistas (expedientes números 1, 2, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 16, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 34, 35, 36, 39, 42, 45, 47, 48 y 49 del anexo 2).

En relación con lo expuesto debe señalarse que, sin perjuicio de las facultades propias del órgano de contratación para apreciar las circunstancias determinantes de la no división en lotes del objeto de los contratos, la justificación de dicha decisión debe estar suficientemente motivada en los expedientes, teniendo en cuenta que supone una excepción a la regla general prevista por la Ley.

En efecto, no basta con la mera enunciación declarativa de los motivos contemplados en el artículo 99.3 de la LCSP como hace la TGSS, sino que deben explicarse las concretas dificultades de carácter técnico o económico en las que se basa dicha justificación, aportando datos adicionales, en su caso, que fundamenten dichas afirmaciones. En cuanto a la dificultad de coordinación señalada, en el caso de que se contrate con más de una empresa adjudicataria, a juicio de este Tribunal, no cabe deducir que la división del objeto del contrato en lotes adjudicados a distintas empresas sea necesariamente menos eficaz, de igual modo que la no división en lotes no garantiza por sí sola el adecuado cumplimiento de los contratos, salvo que se explique motivada y suficientemente dicha circunstancia.

Además de lo anterior, debe tenerse en cuenta que, en el análisis realizado de los PPT de los 29 contratos citados, se ha comprobado que, en 20 contratos, el objeto descrito en dichos pliegos comprende prestaciones de carácter complementario a la prestación principal, en 25 expedientes concurre la circunstancia de que los servicios se prestan en una pluralidad de centros dependientes de las distintas direcciones provinciales de la TGSS, y en 20 expedientes se dan ambas circunstancias. Así, en 6 expedientes (números 9, 11, 32, 35, 36 y 47 del anexo 2), se incluyen como servicios complementarios a los de limpieza, en algunos casos, los servicios de lavandería y de jardinería, y, en la mayoría de ellos, la desinfección, desinsectación y desratización, si bien no figura su cuantificación económica de forma diferenciada³, siendo este un dato que puede ser relevante en la valoración de la decisión del órgano de contratación en relación con la conveniencia, o no, de su licitación como lotes independientes. Algunos de estos servicios accesorios deben llevarse a cabo por empresas especializadas del sector que cuenten con las correspondientes acreditaciones y habilitaciones, razones que podrían justificar la realización de la prestación separada de los servicios para favorecer la participación de las PYMES. Así, el hecho de que se realice la división del objeto del contrato en lotes puede favorecer un incremento de la concurrencia, pero no impide que la adjudicación recaiga en una única empresa licitadora, como de hecho sucedió en el expediente número 46 del anexo 2, dividido en lotes y de los que resultó adjudicataria la misma empresa contratista.

Cabe añadir al respecto que, en algunos de los expedientes de contratación analizados, de objeto similar a los referenciados, sí se dividió el objeto de los contratos en lotes. A modo de ejemplo, cabe citar los expedientes tramitados en la Dirección Provincial de la TGSS en Ciudad Real para la prestación de servicios de limpieza, dividido en 3 lotes en función de las distintas prestaciones objeto del contrato, de limpieza, lavandería y desinfección, desinsectación y desratización (expediente número 40 del anexo 2), y para la prestación de servicios de vigilancia (expediente número 41 del anexo 2), en el que se contempla la división del objeto del contrato en 2 lotes diferenciados, uno para la prestación de servicios de seguridad y vigilancia y otro para la revisión radiológica de equipos de inspección de paquetería por rayos x y arcos de detectores de metales. Asimismo, cabe citar los expedientes de contratación tramitados en la Dirección Provincial de la TGSS en Gipuzkoa para la

³ En el trámite de alegaciones el Director General de la TGSS indica que, en el expediente número 9 el importe de las *“...actividades accesorias se ha incluido en el presupuesto base de licitación (costes indirectos), donde se indica “Beneficio industrial, gastos generales, material de higiene y aseo, etc.”, suponiendo el montante económico de las mismas menos del 0,1% del total del contrato*”. En relación con ello, debe señalarse que, si bien en el PCAP aparece desglosado el presupuesto base de licitación en costes directos e indirectos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP, sin embargo, tal y como se indica en el Informe, no figura de forma diferenciada la cuantificación económica de las prestaciones accesorias definidas en el PPT, esto es, el servicio de *“...desinfección, desinsectación y desratización y de servicio de recogida y separada de residuos...”*. Asimismo, a continuación de realizar esta consideración, el Director General manifiesta que *“...se dictarán instrucciones a la totalidad de las direcciones provinciales recordando la necesidad de motivar la no distribución en lotes en los contratos en que así se disponga, insistiendo en que no basta con efectuar alusiones genéricas a la norma y debiendo justificar las concretas dificultades de carácter técnico o económico para ello. Asimismo, se transmitirá que si en el contrato que se pretende licitar existen prestaciones de carácter complementario a la prestación principal, la norma a seguir deberá ser la división en lotes del expediente...”*.

prestación de servicios de limpieza y de vigilancia (expedientes número 33 y 37 del anexo 2, respectivamente), en distintos centros dependientes de la Dirección Provincial, ambos expedientes están divididos en diferentes lotes por razón de los centros en los que se prestan los servicios.

Con independencia de lo señalado, sobre la insuficiente justificación de la no división en lotes en los expedientes indicados, se ha comprobado lo siguiente:

- Como ya se ha indicado, en 50 expedientes, de los 62 fiscalizados correspondientes al ejercicio 2022 (exceptuada la contratación centralizada), no se dividió el objeto del contrato en lotes. De ellos, en 39 expedientes (el 78 %) al menos una PYME concurrió a la licitación, resultando adjudicataria de 19 contratos (el 38 %), por un importe de adjudicación de 11.937.940,63 euros.
- A su vez, en los 12 expedientes de contratación en los que se dividió el objeto del contrato en lotes (en un total de 30 lotes), se duplicó el promedio del número de empresas que concurrieron al procedimiento (pasando de 7,46 a 14 empresas licitadoras), incrementándose la participación de las PYMES en el 88,46 % de los procedimientos en los que al menos una PYME presentó oferta, resultando adjudicataria en 9 ocasiones (el 34,6 %) por un importe de adjudicación de 1.243.664,06 euros, si bien quedaron 4 lotes desiertos relativos a 3 expedientes de contratación.

Del resultado de estas comprobaciones se desprende que, en los procedimientos de licitación relativos a los expedientes fiscalizados, el índice de participación de las empresas y, en particular, de las PYMES se incrementó en los casos en los que se dividió el objeto del contrato en lotes, en consonancia con el objetivo que se contempla expresamente en el propio Preámbulo de la LCSP de apoyo a las PYMES, favoreciendo su participación en la contratación pública. No obstante, el porcentaje de adjudicaciones a estas empresas resultó similar al obtenido cuando el objeto de los contratos no se dividió en lotes.

II.3.1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LOS CRITERIOS OBJETIVOS DE ADJUDICACIÓN

En los expedientes 12, 15, 19, 20, 25, 28, 32 y 35 del anexo 2, en los que la adjudicación se realizó mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación (un 16,3 % del total), la justificación de la elección de los criterios y su ponderación no consta en el expediente, o bien se realiza de forma genérica, por la mera remisión a la aplicación del artículo 145.3 g) de la LCSP, indicando que *“Conforme a lo previsto en el artículo 145 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio...”*. Asimismo, en 11 expedientes de contratación, que se analizan en el subepígrafe siguiente II.3.2.1., la utilización de algunos de los criterios de adjudicación se justifica en consideraciones genéricas relativas a aspectos sociales y/o medioambientales, tales como *“fomentar la igualdad”*, contribuir a la *“prevención de riesgos en las empresas...”*, la tenencia de la empresa de determinados *“certificados”* de calidad, y otras fórmulas similares, sin concretar suficientemente las circunstancias concurrentes que justifican la elección del criterio de adjudicación en cumplimiento del principio de la *“mejor relación calidad-precio”* (artículos 116.4 c) y 131 de la LCSP).

II.3.2. Pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas particulares

II.3.2.1. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y FÓRMULA O MÉTODO PARA SU VALORACIÓN

Entre los objetivos que persigue la LCSP destaca el de conseguir una mejor relación calidad-precio en las prestaciones contractuales. Para ello, los órganos de contratación tienen la obligación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de calidad al mejor precio posible. El artículo 145 de la LCSP dispone que esta mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos y, entre estos últimos, podrán incluirse aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato.

De la relevancia que la propia LCSP otorga a estos aspectos da cuenta la redacción de su artículo 1, cuyo apartado 3 dispone: *“En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos”*.

Para que se dé esta vinculación entre los criterios sociales y medioambientales y el objeto de los contratos, el artículo 145.6 de la LCSP exige que dichos criterios se refieran o integren las prestaciones que deban realizarse en cualquiera de sus aspectos, incluidos los factores que intervienen en los procesos específicos de producción, prestación o comercialización o de otra etapa de su ciclo de vida.

Como ya se ha indicado, el artículo 116.4.c) de la LCSP señala de modo expreso que deben justificarse en el expediente los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar los contratos. En el caso de los aspectos sociales y medioambientales a valorar para la adjudicación, resulta singularmente relevante la necesidad de que esta justificación se refiera a su vinculación con el concreto objeto del contrato, en cada caso, ya que cuando la misma no está suficientemente acreditada, los órganos competentes para ello están anulando su inclusión en los pliegos correspondientes⁴.

En este contexto, tras el análisis realizado de los criterios de adjudicación previstos en los PCAP de los expedientes de contratación fiscalizados cabe poner de manifiesto lo siguiente:

- En 3 expedientes de contratación de servicios (números 15, 23 y 25 del anexo 2), se valoró como criterio objetivo de adjudicación⁵ el *“fomento de la contratación femenina”* mediante el

⁴ Ver, a título de ejemplo, Resoluciones nº 235/ 2019, de 8 de marzo; nº 388/2019, de 17 de abril; nº 897/2019, de 31 de julio; nº 1267/2019, de 11 de noviembre; nº 1449/2019, de 11 de diciembre; nº14/2020, de 9 de enero; nº 471/2020, de 26 de marzo; nº 549/2020, de 17 de abril; nº 1065/2020, de 5 de octubre; nº 1283/2021, de 29 de septiembre; nº 1727/2021, de 2 de diciembre; nº 114/2022, de 27 de enero, nº 1284/2022, de 20 de octubre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

⁵ En el trámite de alegaciones el Director General de la TGSS manifiesta que la utilización de criterios de adjudicación transversales de carácter social, como los citados en el Informe, *“...suponen “per se” una mejora en la relación calidad precio, sin que quepa exigir justificaciones adicionales...”*. En relación con ello, debe insistirse en que, si bien la utilización de dichos criterios de adjudicación sociales constituye una buena práctica que debe seguir siendo impulsada, lo cierto es que, tal y como se indica en el Informe, su elección como criterio de adjudicación debe quedar suficientemente justificada en el expediente de forma clara e inequívoca no siendo suficiente para establecer la vinculación con el objeto del contrato la mera enunciación de los criterios, sin mayor concreción. En cualquier caso, finalmente el propio Director General de la TGSS tras realizar estas consideraciones concluye que *“...se adoptarán las medidas para que estos aspectos queden expresados en el pliego de condiciones....”*.

compromiso de la empresa adjudicataria de “... *contratar personal femenino para los casos de sustituciones por vacaciones, licencias, permisos ...*”. Sin embargo, en 2 expedientes se describen los criterios de adjudicación, pero no consta la justificación de su elección (números 15 y 25 del anexo 2), y en el otro (número 23 del anexo 2), se justifica de forma genérica basándose en la mención al cumplimiento del “*Acuerdo por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable...*” en el marco de la LCSP. Y si bien estos criterios se refieren al personal que presta el servicio que constituye el objeto de los contratos y se encuentran incluidos entre los expresamente previstos por el artículo 145.2.1º de la LCSP, no se concreta en los expedientes en qué medida su valoración se traduce en una mejora en el rendimiento o la ejecución de la prestación que constituye su objeto, tal y como se define en sus prescripciones técnicas, requisitos que, como se ha señalado anteriormente, se exigen en el artículo 145.6 de la LCSP y en el Considerando 92 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014.

En efecto, para que los poderes públicos puedan emplear la contratación en apoyo de estos objetivos sociales de modo eficaz, que es una de las aspiraciones de la LCSP explícitamente señalada en su Preámbulo, la vinculación existente con el objeto del contrato ha de quedar establecida de modo claro e inequívoco, de manera que la valoración del criterio social escogido permita evaluar comparativamente el rendimiento o la calidad de la ejecución del contrato y, por tanto, su valor económico. No obstante lo anterior, debe reseñarse que la valoración de estos criterios en los contratos de referencia no tuvo finalmente incidencia en el resultado de la adjudicación.

En este contexto, cabe añadir que el órgano de contratación puede, en su caso, evaluar en función de la naturaleza de los contratos y el sector de actividad al que se refieran las prestaciones que constituyan su objeto, si puede resultar más adecuada la inclusión de este tipo de aspectos sociales de la contratación como condición especial de ejecución en aras de la consecución eficaz de la finalidad social perseguida, teniendo en cuenta que su valoración como criterio de adjudicación no garantiza que la proposición de la empresa que resulte finalmente adjudicataria sea la que contempla dicho aspecto social, ya que puede ofertarse o no por las empresas licitadoras. Además, permitiría un mayor control de su cumplimiento durante la fase de ejecución del contrato.

- En 5 expedientes de contratación se valoró como criterio de adjudicación de carácter medioambiental y/o social la acreditación por las empresas licitadoras de estar en posesión de distintos certificados de calidad. Así, entre otros, cabe citar los certificados de calidad tipo certificado ISO 9001 (Sistema de gestión de calidad) y/o certificado ISO 14001 (Sistema de gestión ambiental), OSHAS 18001 o ISO 45001 (Certificación de conformidad con la norma de gestión de la seguridad y salud laboral). Tampoco en estos casos los expedientes han concretado la relación existente entre la posesión de los citados certificados y el objeto específico de los contratos analizados. Efectivamente, dichos certificados de calidad atribuyen un determinado distintivo que constituye una característica propia de la empresa como tal, que, en su caso, podría ser utilizado como medio de acreditación de los requisitos de solvencia técnica o profesional de los licitadores. Pero para que la posesión de los mismos pueda efectivamente ser valorada como criterio de adjudicación resulta preciso que su tenencia esté directamente vinculada con el objeto de cada contrato en particular y que afecte a su rendimiento o a la ejecución de la prestación que constituye su objeto, tal y como se defina en sus prescripciones técnicas, lo que debería haber quedado acreditado en todos los casos (expedientes números 9, 12, 13, 17 y 42 del anexo 2).
- En un expediente (número 48 del anexo 2), se utilizó como criterio de adjudicación, con una asignación de 6 puntos, la acreditación por las empresas licitadoras de contar con un “*Comité*

de Seguridad y Salud...”, cuya constitución resulta obligatoria en todas las empresas o centros de trabajo con 50 o más trabajadores. Se trata de un factor que constituye una característica propia de la empresa en su conjunto, pero no se da la necesaria vinculación con la prestación concreta objeto del contrato, de modo que permita evaluar comparativamente el rendimiento o la calidad de la ejecución del contrato, requisito exigido para ser utilizado como criterio de adjudicación. No obstante, debe señalarse que en el contrato de referencia la valoración de este criterio no incidió en el resultado de la adjudicación.

- En un expediente (número 20 del anexo 2), se utilizó como criterio de adjudicación de carácter medioambiental, con una valoración de 10 puntos, el compromiso de las empresas licitadoras de poner a disposición de la TGSS un vehículo “*cero emisiones*” para el traslado del personal adscrito a la prestación del servicio, y que fue ofertado por la empresa que resultó adjudicataria. Sin embargo, consta en el expediente la certificación del gerente de la empresa contratista de la puesta a disposición de un vehículo “*híbrido*” y, por tanto, no ha quedado acreditado el cumplimiento del compromiso de la empresa de aportar un vehículo con la clasificación del distintivo ambiental “*cero emisiones*”, por el que obtuvo 10 puntos, sin que conste en el expediente que la TGSS haya realizado algún tipo de actuación al respecto de dicho incumplimiento contractual. Sin perjuicio de ello debe señalarse que la valoración de este criterio no fue determinante en el resultado de la adjudicación.

Además, en el precitado expediente se valoró como criterio de adjudicación, con una asignación de 21 puntos, “*Disponer de oficina legalizada por Seguridad Privada en Illes Balears con responsable técnico*”, factor de carácter territorial que, con carácter general, no debe ser utilizado como criterio de adjudicación sino, en su caso, como criterio de solvencia de las empresas. Y si bien, este tipo de cláusulas pueden ser utilizadas cuando se justifique adecuadamente en el expediente y se evidencie la existencia de la vinculación del factor territorial con el objeto del contrato, en este caso no se justifica en el expediente ni se evidencia dicha vinculación. La valoración de este criterio no tuvo finalmente incidencia en el resultado de la adjudicación, sin que ello desvirtúe la deficiencia señalada.

- En 7 expedientes, la fórmula establecida en el PCAP para valorar el criterio precio permite ordenar las ofertas económicas, pero la valoración de las ofertas se realiza con respecto a la proporcionalidad existente entre las propias bajas económicas ofertadas por las empresas licitadoras y no con respecto al presupuesto de licitación como debiera, lo que puede dar lugar en su aplicación a resultados desproporcionados⁶ en las puntuaciones otorgadas. Así, una mínima diferencia en la baja económica de las ofertas presentadas puede determinar grandes diferencias en la puntuación, distorsionando la importancia del criterio precio respecto del conjunto de los criterios de adjudicación, lo que no resultaría acorde con los principios de economía y eficiencia. La fórmula empleada para valorar el criterio precio debe garantizar una adecuada proporcionalidad entre las ofertas presentadas y las puntuaciones asignadas a cada una de ellas. Y, si bien en los casos analizados no se produjo la citada distorsión, ello no desvirtúa la incidencia señalada (expedientes números 8, 12, 13, 14, 19, 21 y 47 del anexo 2).

⁶ En el trámite de alegaciones, el Director General de la TGSS, en relación con los expedientes números 14 y 19, indica que “*la fórmula utilizada... se realiza respecto al presupuesto de licitación*”, y, por tanto, no comparte la incidencia señalada en el informe. Sin embargo, se ha comprobado que la fórmula aplicada a los contratos citados fue la misma en todos los casos: puntuación máxima x (presupuesto de licitación – oferta a valorar) / (presupuesto de licitación – oferta más económica), sin que, por otra parte, la TGSS haya formulado alegaciones en el resto de los expedientes de referencia.

- En 3 expedientes no fue utilizada la bolsa de horas sin coste ofertada y valorada como criterio de adjudicación⁷, y en 3 expedientes consta que, habiendo finalizado el plazo de ejecución de los contratos, fue necesario utilizar horas sin coste por debajo del 5 % del total ofertado por la empresa adjudicataria, sin que figure suficiente información al respecto de las causas de su escasa o nula utilización (expedientes números 9, 23, 24, 32, 33 y 45 del anexo 2).

II.3.2.2. CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO EXIGIDAS EN LOS PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES

Uno de los objetivos perseguidos por la LCSP (en la trasposición de las directivas europeas en materia de contratación) es que la contratación pública sirva como instrumento para la consecución de un crecimiento sostenible e integrador, y que garantice al mismo tiempo un uso racionalmente económico de los fondos públicos. Las condiciones especiales de ejecución de los contratos juegan un papel singularmente relevante en la consecución de estos objetivos y así, el artículo 202 de la LCSP impone la obligación al órgano de contratación de establecer en el PCAP al menos una condición especial de ejecución referida a consideraciones económicas relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social. Estas condiciones especiales de ejecución deben estar vinculadas al objeto del contrato en el sentido del artículo 145.6 de la LCSP, lo que exige que se refieran o integren las prestaciones que deban realizarse en virtud del contrato, en cualquiera de sus aspectos, incluidos los factores que intervienen en los procesos específicos de producción, prestación o comercialización y en cualquier etapa de su ciclo de vida. Además de lo anterior, dichas condiciones no pueden ser directa o indirectamente discriminatorias, han de ser compatibles con el Derecho de la Unión Europea, deben indicarse en el anuncio de licitación y, de conformidad con el artículo 116.4.c) de la LCSP deben quedar justificadas adecuadamente en el expediente. Asimismo, los pliegos pueden establecer penalidades, para el caso de incumplimiento, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales, a los efectos señalados en la letra f) segundo párrafo del artículo 211, constituyendo en este caso su incumplimiento causa de resolución contractual, debiendo formularse en los pliegos de manera precisa, clara e inequívoca, sin que sean admisibles cláusulas de tipo general.

En ese contexto, este Tribunal ha comprobado que en todos los PCAP aplicados a los contratos analizados se contemplan condiciones especiales de ejecución en cumplimiento de lo dispuesto en el precitado artículo 202 de la LCSP si bien, con carácter general, la justificación de la elección de dichas condiciones no consta en los expedientes o se expresa en términos excesivamente genéricos (artículo 116.4.c) de la LCSP). Tras el análisis realizado cabe poner de manifiesto las siguientes incidencias:

a) Consideraciones de tipo social o relativas al empleo:

- En 9 expedientes se incluye como condición especial de ejecución, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales aplicables, *"...el compromiso de la empresa contratista...a respetar los derechos de los trabajadores que dimanen del convenio y,*

⁷ En el trámite de alegaciones el Director General de la TGSS manifiesta que la utilización de la bolsa de horas sin coste como criterio de adjudicación es correcta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo.145.5 de la LCSP. Asimismo, indica que la circunstancia de que *"...no se justifique su falta de uso, no constituye una vulneración de la normativa..."* . A este respecto debe señalarse que dichas consideraciones no contradicen lo señalado en el Informe puesto que no se refleja, en ningún caso, la existencia de un incumplimiento legal en relación con la utilización como "mejora" de la bolsa de horas sin coste (toda vez que en los pliegos se establece un límite máximo de horas valorables y que su ponderación resulta proporcional con respecto al total de horas estimadas para la prestación del servicio), sino que se expone el análisis realizado de su aplicación en la práctica durante la ejecución de los contratos, que fue la no utilización de unas horas sin coste que habían sido incluidas en las ofertas.

en especial, **las obligaciones salariales básicas que se deriven del mismo...**, y otras fórmulas genéricas similares, sin establecer mecanismos específicos de control de su cumplimiento durante la ejecución del contrato siendo así una mera enunciación de las obligaciones preceptivas de carácter convencional que debe cumplir la empresa adjudicataria, y cuya mención en los PCAP resulta obligatoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 122.2 de la LCSP. Y contrasta, además, la elección de una condición dirigida a garantizar el cumplimiento de los convenios colectivos con la previsión de los PCAP de entender incumplida la condición “...cuando, durante la ejecución contractual, la empresa hubiera sido **sancionada con carácter firme en vía administrativa por infracción muy grave**, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto...”, esto es, por “**el impago y los retrasos reiterados en el pago del salario debido**” (dichos expedientes figuran en el [anexo 5](#)).

Asimismo, en 17 expedientes, según se indica en los pliegos, “...con la finalidad de prevenir la siniestralidad laboral...” se incluye la condición especial consistente en la exigencia a la empresa adjudicataria de ejecutar los servicios objeto del contrato “...cumpliendo **estrictamente la legislación sobre prevención de riesgos laborales**”. Pues bien, como en el caso anterior, tal y como se encuentra enunciada, más que una condición especial de ejecución, en realidad parece el recordatorio de una obligación de carácter legal de cumplimiento inexcusable para el contratista. Y, además, el cumplimiento de esta obligación legal contrasta con que la misma se concreta en los pliegos en que se entenderá producido el incumplimiento cuando, “...con ocasión de la ejecución del contrato, se haya impuesto por la autoridad laboral, mediante resolución definitiva en vía administrativa, **sanción por infracción muy grave por incumplimiento de la legislación sobre riesgos laborales**” y, en dos casos, incluso cuando “...se hayan impuesto por la autoridad laboral, **...dos sanciones muy graves...**” por incumplimiento de dicha legislación. En este contexto, llama fuertemente la atención la permisividad de esta condición, que habilita la continuación de las prestaciones contractuales aún en el caso de que la empresa adjudicataria sea sancionada con un número indefinido de sanciones leves o graves por incumplimiento de la legislación sobre prevención de riesgos laborales, así como con hasta dos sanciones muy graves. Y ello a pesar de que la condición se enuncia como de **cumplimiento estricto de la legislación** sobre prevención de riesgos laborales y sin que conste en el expediente ninguna justificación al respecto, en contra de lo exigido por el artículo 116.4.c) de la LCSP, como ya se ha señalado (dichos expedientes figuran en el [anexo 6](#)).

En efecto, en ambos casos, tal y como se encuentran enunciadas, y a falta de una mayor concreción en el expediente, más que condiciones especiales de ejecución se trata en realidad, en los casos citados, de una mención al cumplimiento de obligaciones de carácter convencional y legal de carácter inexcusable, que, sin embargo, resultan inconcretas en su diseño como condiciones de ejecución del contrato al no contemplar en los PCAP medidas⁸ específicas que permitan verificar y garantizar su cumplimiento durante la ejecución de los contratos. En relación con ello, cabe reseñar que, en algunos de los contratos fiscalizados, como es el caso del expediente número 49 del anexo 2, en el PCAP se contempla como condición especial de ejecución el cumplimiento del convenio colectivo del sector previendo algunas medidas para garantizar su efectividad, como es la remisión al responsable del contrato de la “...**declaración**

⁸ En el trámite de alegaciones, el Director General de la TGSS manifiesta, en relación con los expedientes números 9, 17 y 43 del anexo 6, que se han remitido certificados de control del cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución, circunstancia que no contradice lo expuesto en el presente informe, que es que en los PCAP se establezcan las medidas de control que resulten pertinentes. De hecho, la remisión de dichos certificados, a los que se refiere la alegación, se pone de manifiesto en el subepígrafe II.3.2.2. del informe en el que se analizan las “**actuaciones de control y seguimiento**” de las condiciones especiales de ejecución. La realización de dichos controles se considera acertada y necesaria y la mejora que se sugiere en este informe consiste en que estos mecanismos específicos de control se contemplen en los PCAP con carácter previo, como sería deseable para garantizar su cumplimiento.

expresa en la que conste el cumplimiento de esta obligación, cuantas veces sea solicitada por éste y en todo caso, con ocasión de la última factura que el contratista presente al cobro en su ejecución...", derivando la constatación de su incumplimiento en la imposición de penalidades económicas.

Los órganos públicos no pueden ser permisivos con ningún incumplimiento del ordenamiento jurídico y en particular con cuestiones que están contempladas en la ley precisamente para lo contrario, esto es, para proteger y garantizar determinados aspectos del orden social, como lo es, en estos casos, el cumplimiento del convenio colectivo del sector y la protección de riesgos laborales. Y para que este tipo de condiciones cumplan con su finalidad, deben establecerse mecanismos de comprobación por parte del órgano de contratación que permitan evitar la producción de dichos riesgos durante la ejecución del contrato. Por definición, una condición de este tipo, de carácter protector y garantista, ha de tener vocación preventiva y en nada cumple con su finalidad si su eficacia se despliega después de ocurrido un incumplimiento, un incidente o un accidente, y después de tramitado un expediente sancionador por la autoridad laboral.

- En seis expedientes se incluyen consideraciones sociales dirigidas a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral consistentes en la mención del cumplimiento de "... la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres...", "...la obligación de las empresas adjudicatarias de más de 100 trabajadores de elaborar un Plan de igualdad...", "...el cumplimiento del principio de igualdad entre mujeres y hombres en los planes de prevención de riesgos...", el establecimiento por el contratista de "...medidas en el respeto a la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral, a fin de excluir cualquier forma de segregación profesional...", y otros términos y expresiones similares. Al igual que en los casos que se han señalado anteriormente, las condiciones especiales de ejecución descritas constituyen más bien el recordatorio de la obligación de cumplimiento de la legislación en materia de igualdad, pero no ha quedado reflejo en los expedientes de su vinculación⁹ con el objeto del contrato, en particular en los términos que requiere el artículo 145 en relación con el 116 de la LCSP. El establecimiento inequívoco de esta vinculación y la concreción de medidas específicas de aplicación durante la ejecución del contrato resulta preciso en aras de lograr la eficacia de su cumplimiento, más allá de lo que constituye el compromiso genérico de la empresa adjudicataria del cumplimiento de la legislación en materia de igualdad (dichos expedientes figuran en el [anexo 7](#)).

⁹ En el trámite de alegaciones el Director General de la TGSS manifiesta, en relación con el expediente 39 del anexo 7, que la utilización de la condición especial de ejecución de tipo social prevista en el PCAP está relacionada con el objeto del contrato al considerar bastante para que exista dicha vinculación el hecho de que las condiciones "...se efectúan o realizan durante el cumplimiento y en la ejecución de la prestación contratada...", y cita al respecto las resoluciones 1111/2022, de 27 de septiembre y 489/2019, de 9 de mayo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Sin embargo, en la citada Resolución 1111/2022, de 27 de septiembre, se anula una condición especial de carácter ético, entre otras causas, por su imprecisión y falta de concreción. Así, en dicha Resolución se indica que la condición especial de ejecución debe utilizarse, como es lógico, durante la ejecución del contrato y no en otro momento, pero además se pone de manifiesto que la redacción de las condiciones especiales de ejecución ha de ser "*clara, precisa y unívoca*" en los siguientes términos: "*En el caso concreto que nos atañe hemos de declarar que las condiciones especiales de ejecución a las que aludimos no son ajustadas a Derecho, ..., en particular, porque su redacción es demasiado amplia y genérica, careciendo del grado de concreción exigible, es decir, en realidad el PCAP no establece condición especial de ejecución alguna, ya que de su texto no resulta su establecimiento por la mera remisión genérica a obligaciones legales o convencionales exigibles...*". Este Tribunal considera que la utilización de condiciones de carácter social debe seguir siendo impulsada. Pero para que estas condiciones sean efectivas, debe establecerse una vinculación clara e inequívoca con el objeto del contrato y, para ello, no basta la mera enunciación y descripción genérica de la condición, o el mero recordatorio del cumplimiento de una norma, sin mayor concreción y sin prever medidas específicas concretas que garanticen su eficacia.

- En un expediente (número 11 del anexo 2), el PCAP incluyó distintas condiciones especiales de ejecución dirigidas, principalmente, a la promoción del empleo, entre otras, la acreditación de que la empresa “...tiene en su plantilla o ha subcontratado más del 5 % de trabajadores...” con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral; el compromiso de que en caso de resultar adjudicatario “...dispondrá en su plantilla de, al menos, un 2 % de trabajadores...” que provengan de la situación de parados de larga duración; y que “...el 50 % de sus trabajadores tienen o tendrán, en los casos de empresas de nueva creación, contratos fijos...”. En estos casos, las condiciones especiales de ejecución descritas constituyen características de la propia empresa que han de ser valoradas positivamente, pero no ha quedado reflejo en el expediente de su concreta vinculación con el objeto del contrato en los términos que requiere el artículo 145 en relación con el 116 de la LCSP, sin que figuren en los PCAP las medidas específicas de aplicación y su forma de acreditación durante la ejecución del contrato en particular como resulta preciso en aras de lograr la eficacia de su cumplimiento.
- En un expediente de contratación de obras (número 1 del anexo 2), se incluye como condición especial de ejecución la de “*Emplear en la ejecución del contrato un porcentaje de trabajadores fijos igual o superior al 20 %, debiendo acreditarse esta circunstancia ante el Órgano de Contratación, con una declaración responsable que deberá presentar la empresa contratista junto con la factura electrónica correspondiente*”. A este respecto cabe indicar que la configuración de dicha condición debería ser coherente con la obligación normativa contenida en el artículo 11.1 del Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción que establece que las empresas que sean contratadas o subcontratadas habitualmente para la realización de trabajos en obras del Sector de la Construcción deberán contar con un número de trabajadores contratados con carácter indefinido no inferior al 30 % de su plantilla.

b) Consideraciones de tipo medioambiental:

- En tres expedientes las condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental consisten en que la empresa contratista se comprometa a realizar “*la gestión más sostenible del agua, en cuanto a cantidad de uso y a la calidad de la misma en su devolución a la red pública, utilizando productos biodegradables...*”, en la obligación de “...utilizar productos que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero”, y de dar cumplimiento a “... las previsiones contenidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018 por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica...”. Dichas condiciones están expresadas de forma excesivamente genérica sin establecer en los PCAP medidas específicas de seguimiento¹⁰ y control ni exigir algún tipo de documentación justificativa que acredite su efectivo cumplimiento durante la ejecución de los contratos (expedientes números 24, 28 y 43 del anexo 2).

En cuanto a las **actuaciones de control y seguimiento** llevadas a cabo por la TGSS para comprobar el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución previstas en los PCAP, se han analizado 40 expedientes en los que figuraba información al respecto y se han extraído los siguientes resultados:

¹⁰ En el trámite de alegaciones el Director General de la TGSS afirma que, en relación con el expediente número 28 del anexo 2, “...aunque no figura en los pliegos, durante la ejecución del contrato se llevó a cabo el seguimiento necesario...”, si bien no se aporta documentación acreditativa al respecto.

- En 21 expedientes (el 30,43 %) se ha acreditado la realización del control y seguimiento de las condiciones especiales de ejecución mediante informes y certificados en los que se justifica su cumplimiento, tal y como se indica a continuación:
 - En 11 expedientes (el 15,94 %) la acreditación del control del cumplimiento consta en informes y certificados emitidos, bien por la Dirección Provincial de la TGSS correspondiente, o bien por el responsable del contrato designado por la TGSS (expedientes números 9, 12, 16, 17, 23, 24, 35, 36, 43, 45 y 55 del anexo 2).
 - En 5 expedientes (el 7,25 %) se han remitido los documentos específicos acreditativos del cumplimiento de las condiciones, esto es, los certificados de gestión medioambiental y de gestión de los residuos, la acreditación del distintivo del vehículo con la clasificación ambiental exigida y el estudio de *“Evaluación de riesgos laborales”* (expedientes números 5, 14, 46, 50, 57 del anexo 2).
 - En 5 expedientes (el 7,25 %) dicho cumplimiento se ha acreditado mediante el informe elaborado por el responsable del contrato o la Dirección Provincial de la TGSS correspondiente, así como mediante el certificado emitido por la empresa adjudicataria, en los que se hace constar que dichas condiciones se han cumplido (expedientes números 10, 21, 30, 31 y 58 del anexo 2).

- En 19 expedientes (el 27,53 %) las actuaciones de control y seguimiento de las condiciones especiales de ejecución llevadas a cabo, en unos casos han resultado insuficientes, y en otros, no se ha acreditado que la TGSS realizara dichas actuaciones de supervisión, tal y como se expone a continuación:
 - En 11 expedientes (el 17,27 %) la acreditación del cumplimiento consiste en la presentación de un certificado o declaración responsable emitidos por la propia empresa adjudicataria informando del cumplimiento de las condiciones, lo que parece insuficiente como único sistema de control para garantizar su efectividad, sin que figure en los expedientes que se hayan llevado a cabo otras comprobaciones formales durante la ejecución de los contratos (expedientes números 1, 11, 13, 18, 33, 34, 37, 41, 51, 56 y 59 del anexo 2).
 - En un expediente consta la declaración expresa de la empresa adjudicataria, a petición realizada por la TGSS, de estar al corriente del pago de las nóminas del personal en cumplimiento de la condición especial de ejecución, sin bien no figura la documentación justificativa requerida al respecto (número 49 del anexo 2).
 - En 4 expedientes (el 5,8 %) la TGSS ha remitido distintas certificaciones genéricas en relación con el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución de carácter social previstas en las que indica que *“...no se ha tenido conocimiento de que las empresas adjudicatarias hayan sido sancionadas con carácter firme en vía administrativa por infracción muy grave por incumplimiento de derechos laborales o de la legislación de prevención de riesgos laborales...”*, o bien, que *“no consta en el expediente infracción de la legislación de sobre prevención de riesgos laborales”*, y, en otros casos, consta la declaración de la propia empresa adjudicataria en la que informa a la TGSS de *“... no haber recibido por parte de la autoridad laboral, sanción alguna por infracción muy grave por incumplimiento de la legislación de riesgos laborales...”*, de lo cual se desprende que la TGSS no ha realizado actuaciones de

seguimiento o control del cumplimiento de las condiciones especiales durante la ejecución del contrato (expedientes números 8, 19, 25 y 42 del anexo 2).

- En 2 expedientes (números 32 y 39 del anexo 2), la TGSS ha remitido un certificado informando que *"no se han realizado especiales medidas de control relativas a las condiciones de ejecución establecidas..."* en los PCAP. Y en un expediente (número 20 del anexo 2), se remite como acreditación un certificado de la empresa contratista en el que consta la realización de *"...cuadrantes anuales, que son entregados a los trabajadores al inicio del año, para la conciliación familiar"*, que no tiene relación con el contenido de la condición especial de ejecución prevista en los PCAP relativa al cumplimiento de *"...la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo..."* y de *"...la legislación sobre prevención de riesgos laborales"*.

Por último, cabe añadir que, en todos los PCAP analizados, se contempló la imposición de penalidades al contratista en caso de incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución, configurándose en algunos supuestos como causa de resolución del contrato. Así, en el expediente número 35 del anexo 2, consta la imposición de penalidades económicas por importe de 17.441,65 euros, lo que corresponde al 5 % del precio del contrato (IVA excluido), como consecuencia del incumplimiento de la condición especial de ejecución prevista (epígrafe II.4.2 del presente informe).

II.3.2.3. OTRAS INCIDENCIAS EN EL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN

- En el expediente número 29 del anexo 2, el contrato se calificó de forma incorrecta como sujeto a regulación armonizada, ya que su objeto es la prestación de servicios de vigilancia y seguridad y el valor estimado inferior a 750.000 euros. Asimismo, el expediente de contratación número 50 del anexo 2, se calificó incorrectamente como no sujeto a regulación armonizada, teniendo en cuenta su objeto y el valor estimado del contrato (456.972,98 euros), según lo previsto en el artículo 22 de la LCSP, si bien se publicó en el DOUE la licitación y la formalización del contrato.
- En el expediente número 17 del anexo 2, el presupuesto base de licitación que figura en los PCAP no indica de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales a partir del Convenio colectivo del sector de referencia (artículo 100.2 de la LCSP).
- En los expedientes números 26 y 27 del anexo 2, los PCAP recogen los parámetros para identificar las ofertas incursas en presunción de anormalidad, pero no se distingue un criterio para valorar si una oferta se puede estimar adecuada o no al mercado según concurra al procedimiento un solo licitador o una pluralidad de ellos. De este modo, en el caso de que solo un licitador presentase oferta, en ningún caso se entenderá incurso en presunción de anormalidad, dado que se consideran como anormalmente bajas *"Aquellas ofertas que tengan una puntuación igual o superior en más de 30 unidades porcentuales a la media aritmética de las puntuaciones obtenidas por los licitadores ..."*. Aunque en los expedientes analizados concurrió al procedimiento más de un licitador, ello no desvirtúa la deficiencia señalada.
- En el expediente número 29 del anexo 2, en los PCAP (apartado 6.3), se menciona el cumplimiento de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal y su normativa de desarrollo, habiendo sido la misma derogada íntegramente por la Ley Orgánica de 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

II.4. EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO, PAGO DE LOS CONTRATOS Y CONTROL DE LA SUBCONTRATACIÓN

II.4.1. Retrasos en el inicio de las obras, ampliaciones de plazo y suspensiones temporales

La ejecución del contrato de obras comienza con la comprobación del replanteo que debe realizarse en el plazo que se consigne en el propio contrato que, con carácter general, no podrá ser superior a un mes desde la fecha de su formalización. En dicho acto, la Administración encargada de las obras procede, en presencia del contratista, a efectuar la comprobación del replanteo hecho previamente a la licitación (artículo 237 de la LCSP). El acta de comprobación del replanteo puede reflejar la conformidad o disconformidad del mismo respecto de los documentos contractuales del proyecto, la realidad geométrica de la obra y la autorización para la ocupación de los terrenos necesarios. Asimismo, una vez iniciada la ejecución de las obras pueden producirse ampliaciones del plazo inicial previsto y suspensiones temporales (artículos 29, 193, 194 y 242 de la LCSP). A continuación, se exponen las incidencias observadas en el análisis de los 7 contratos de obras fiscalizados:

- En el expediente número 4 del anexo 2, el plazo de ejecución inicial de las obras era de 6 meses, contados desde el día siguiente al de la formalización del acta de comprobación de replanteo, que debía efectuarse en el plazo máximo de un mes desde la formalización del contrato, suscrito el 25 de octubre de 2022. Sin embargo, el 25 de noviembre de 2022 la TGSS resuelve *“...suspender el plazo para la firma del acta de comprobación de replanteo, hasta la finalización de los trámites previos para la obtención de la licencia de obras por parte del Ayuntamiento de Barcelona”*.

Según consta en el expediente, la causa de la suspensión se debió a la necesidad de aprobar un modificado del proyecto inicial de obras, el 23 de octubre de 2023, lo que supuso un incremento del precio inicial del contrato de 14.039,48 euros (IVA incluido) (el 11,43 %) y retrasó el inicio de las obras cinco meses. La justificación de dicho modificado se basa en la circunstancia de que el edificio está calificado *“...con un nivel C de protección arquitectónica”*. Así, una vez iniciados los trámites para la concesión de la licencia de obras ante el Ayuntamiento de Barcelona, intervino en el proceso el Departament de Patrimoni Arquitectònic, Històric i Artístic, que emitió, el 26 de enero de 2023, un informe favorable sobre el proyecto *“con condiciones”*, según el cual *“...no se podían eliminar las puertas de madera decorativas originales de acceso a los ascensores”*. Sin embargo, en el proyecto inicial se contemplaba retirar las puertas decorativas y sustituirlas por frentes de acero inoxidable. Tal y como se ha indicado, a la vista de dicho informe fue necesaria la modificación del proyecto para incluir las partidas adicionales *“... correspondientes a la retirada, conservación, restauración y recolocación de las puertas existentes, así como para revisar la viabilidad del ancho de los ascensores”*. Finalmente, las obras se iniciaron el 22 de marzo de 2023, fecha del acta de comprobación del replanteo ampliándose el plazo de ejecución hasta el 31 de marzo de 2024, todo lo cual refleja deficiencias en la fase de preparación del contrato y en la elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del proyecto inicial puesto que el nivel de protección urbanística del edificio en el que iban a realizarse las obras y la necesidad de contar con los permisos correspondientes por parte del Ayuntamiento de Barcelona son circunstancias que no pueden considerarse como sobrevenidas y que pudieron ser conocidas y tenidas en cuenta con antelación por el órgano de contratación.

- En el expediente número 6 del anexo 2, la ejecución de la obra se inició el 7 de diciembre de 2022, fecha del acta de comprobación del replanteo e inicio de las obras, con un plazo máximo de ejecución previsto de 31 semanas, esto es, hasta el 12 julio de 2023. Sin embargo, fue

autorizada una ampliación del plazo inicial, a petición de la empresa contratista, hasta el 30 de noviembre de 2023, justificándose en “...*la dificultad de contratación de una empresa autorizada para la retirada de residuos con fibrocemento...*” indicando que “...*es un mercado con pocas empresas autorizadas y mucha demanda...*”, así como “...*por no poder realizar los trabajos de derribos de trasdosados de cartón yeso de los almacenes, mientras hay otros expedientes de obras en ejecución,...y por la dificultad de poder contratar mano de obra cualificada para los trabajos a realizar en dicho proyecto...*”. Lo cierto es que, el 30 de septiembre de 2023, a falta de 2 meses de finalizar el plazo concedido tras la ampliación, únicamente se había certificado ejecución de obra por importe de 42.324,79 euros (IVA incluido) correspondiente a los meses de mayo y julio de 2023, sobre un presupuesto inicial de 498.486,63 euros, es decir, un 8,49 % de la obra contratada, sin que figuren en el expediente las causas ni la justificación de la falta de realización de obra efectiva.

- En el expediente número 7 del anexo 2, el plazo de ejecución de las obras previsto era de 6 meses a contar a partir del 8 de diciembre de 2022, fecha del acta de comprobación del replanteo e inicio de las obras, por lo que debían finalizar el 8 de junio de 2023. Sin embargo, poco más de un mes después del inicio, el 17 de enero de 2023, se acuerda la paralización total de las obras por “*falta de licencia de obra mayor*” reanudándose casi 7 meses después, el 3 de agosto de 2023, y fijando como nueva fecha de terminación el 10 de diciembre de 2023 (prácticamente el doble del plazo inicial). Lo cierto es que, únicamente consta en el expediente una certificación de obra con contenido económico, correspondiente al mes de enero de 2023, por importe de 24.658,87 euros (un 5,27 % del presupuesto de ejecución contratado). En relación con estos hechos se ha constatado, a través de la PLACSP, que ha sido aprobado un modificado, de fecha 27 de febrero de 2024, incluyendo nuevas unidades de obra no previstas en el proyecto original, que supone un incremento económico del presupuesto inicial de un 13,40 % y una demora en el plazo de ejecución previsto de, al menos, 14,5 meses.

En relación con estas tres incidencias debe señalarse que, la necesidad de la obtención de la licencia de obras, la catalogación urbanística del edificio en el que se van a llevar a cabo las obras, así como disponer de los materiales de construcción y del personal autorizado necesario para ejecutar la obra son requisitos y circunstancias que pudieron y debieron haber sido previstas por el órgano de contratación con anterioridad y reflejaron la existencia de deficiencias o de omisiones en la planificación de las obras y en la preparación del contrato, que fue necesario subsanar posteriormente con el consiguiente incremento económico, el retraso en el plazo de ejecución previsto inicialmente y, por tanto, en la entrega de las obras al uso público, reflejando ineficiencias en la ejecución del gasto público.

II.4.2. Pago y penalidades económicas

Este Tribunal ha analizado 616 pagos relativos a los 69 expedientes de contratación fiscalizados habiéndose detectado retrasos en el cumplimiento del plazo de pago en 11 casos (el 1,79 %) relativos a 5 expedientes, que oscilaron desde los 15 a los 65 días, con respecto al plazo de 30 días previsto en el artículo 210 de la LCSP. En relación con ello, cabe señalar que, en el expediente número 13 del anexo 2, consta el pago de intereses de demora realizado a la empresa adjudicataria, devengados como consecuencia del retraso en el pago de las facturas correspondientes a los meses de febrero, marzo y diciembre de 2022, por importe de 643,14 euros, incluidos los costes de cobro (expedientes números 3, 6, 13, 33 y 38 del anexo 2).

Por otra parte, en cinco expedientes la TGSS aplicó penalidades económicas como consecuencia del cumplimiento defectuoso de los contratos por la empresa adjudicataria por importe total de 37.393,63 euros, que fueron descontados del importe de las facturas correspondientes (expedientes

números 16, 31, 35, 41 y 44 del anexo 2). Asimismo, en un caso, se tramitó el “...expediente de resolución del contrato con incautación de la fianza presentada como garantía del contrato como indemnización de los daños y perjuicios causados a la Administración...” conforme a lo establecido en el artículo 213.3 de la LCSP “...por importe de 18.295, 28 euros... ingresado el 28 de septiembre de 2022 en el Tesoro Público...”, a causa del “...incumplimiento total del objeto del contrato...” de la empresa contratista que dejó de prestar el servicio de vigilancia que se había contratado de manera progresiva desde el mes mayo de 2022 (expediente número 31 del anexo 2).

II.4.3. Control de la subcontratación

La LCSP establece la posibilidad de que los contratistas puedan concertar con terceros la realización parcial de la prestación con sujeción a lo que dispongan los pliegos del contrato y regula dos tipos de controles que debe llevar a cabo el órgano de contratación: en primer lugar, la Administración ha de conocer exactamente qué parte de la prestación se va a subcontratar, debe conocer la identidad y condiciones de aptitud de los subcontratistas para ejecutar dicha prestación y debe quedar acreditado, asimismo, que estos no están incursos en prohibición para contratar; en segundo lugar y como medida expresa de apoyo a las PYMES, se establece detalladamente en la ley el control de pagos a subcontratistas por parte del órgano de contratación¹¹.

En este contexto, el Tribunal de Cuentas solicitó a la TGSS información sobre la subcontratación realizada en los contratos examinados y, en su caso, sobre la supervisión y control llevados a cabo de dicha subcontratación, constatándose que se llevó a cabo subcontratación en 28 expedientes de contratación (6 contratos de obras y 22 de servicios). Del análisis de la información remitida en relación con dichos expedientes cabe extraer los siguientes resultados:

- a) Respecto a la posibilidad de que los PCAP exijan que los licitadores indiquen en la oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar, señalando su importe, y el nombre o el perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas a los que se vaya a encomendar su realización (artículo 215.2.a) y c):
 - En 5 expedientes los PCAP incluyeron la obligación de indicar las precitadas especificaciones en la oferta presentada por los licitadores, sin embargo, en 2 casos no consta que las empresas licitadoras indicaran en la oferta la intención de subcontratar (expedientes números 18 y 21 del anexo 2). Por otra parte, en 3 expedientes algunas de las empresas subcontratistas fueron distintas a las indicadas inicialmente en las ofertas, sin que en 2 de los expedientes conste información sobre si fue cursada la correspondiente notificación al respecto o, en su caso, la autorización previa de dicho cambio del órgano de contratación (expedientes números 13 y 32 del anexo 2).
- b) En relación con el cumplimiento de la obligación del contratista de comunicar por escrito, tras la adjudicación del contrato y, a más tardar, cuando se inicie la ejecución, la intención de celebrar subcontratos y la correspondiente información sobre los subcontratistas (artículo 215.2.b de la LCSP):

¹¹ Aunque aún no estaba en vigor durante el ejercicio fiscalizado y, por tanto, no resultó aplicable a los contratos analizados, la importancia de reforzar el control de la subcontratación se pone de manifiesto en la “Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2036”, que constituye un instrumento jurídico vinculante regulado en el artículo 334 de la LCSP, aprobada por el pleno de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), el 28 de diciembre de 2022, que incluye como uno de los objetivos a cumplir “Promover la participación de las PYME en el mercado de la contratación pública”, y se señala que “La relevancia del peso económico de la subcontratación hace necesario contar con información adecuada relativa a la realmente efectuada...”. Por ello, en dicha Estrategia se recomienda a los órganos de contratación que refuercen la supervisión y los controles internos en todo lo relacionado con la misma.

- En 14 expedientes no consta que se haya remitido por parte de la empresa contratista la citada comunicación escrita (expedientes números 2, 3, 5, 6, 7, 10, 13, 18, 21, 25, 32, 33, 34 y 37 del anexo 2).

En relación con lo anterior, en un expediente (número 10 del anexo 2), la TGSS solicitó expresamente dicha información a la empresa contratista durante la ejecución del contrato, lo cual constituye una buena práctica, y en 10 casos la documentación remitida al respecto de la subcontratación, tanto por la Dirección Provincial de la TGSS correspondiente, como por la empresa adjudicataria, está fechada con posterioridad a la finalización del plazo de ejecución de los contratos, y responde a la petición realizada por este Tribunal de aportar dicha información. Por tanto, el órgano de contratación desconoció la información¹² sobre la subcontratación hasta un momento posterior a la finalización del contrato (expedientes números 2, 3, 5, 6, 7, 13, 25, 32, 34 y 37 del anexo 2).

- c) En relación con las actuaciones llevadas a cabo, en su caso, por el órgano de contratación o el responsable del contrato para conocer y supervisar el correcto desempeño de la subcontratación:

- En 12 expedientes constan distintos informes y certificados emitidos, bien por la Dirección Provincial de la TGSS correspondiente, o bien por el responsable del contrato designado por la TGSS, en los que se hace constar que se han realizado actuaciones específicas de control de la subcontratación durante la ejecución de los contratos (expedientes números 10, 11, 16, 21, 23, 30, 33, 34, 37, 41, 46 y 47 del anexo 2).
- En 15 expedientes no se ha remitido información específica en relación con las actuaciones de supervisión de la subcontratación llevadas a cabo durante la ejecución de los contratos (expedientes números 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13, 18, 24, 26, 28¹³, 29, 32, 42 y 45 del anexo 2).
- Asimismo, en un expediente, la Dirección Provincial de la TGSS informa que el “... órgano de contratación no ha emitido informes relativos al correcto desempeño de la subcontratación” (expediente número 25 del anexo 2).

- d) En relación con la comprobación por el órgano de contratación de los pagos realizados a los subcontratistas, en su caso:

- En 16 expedientes los PCAP contemplaron “*la comprobación de los pagos a subcontratistas y suministradores...*” por el órgano de contratación, que se configura como una condición especial de ejecución (artículo 217.1 de la LCSP). De ellos, en 8 expedientes (números 10, 11, 18, 23, 30, 34 y 41), la TGSS remitió la documentación justificativa que acredita que se llevó a cabo dicha comprobación de los pagos y en 8 expedientes no constan que se hayan

¹² En el trámite de alegaciones el Director General de la TGSS manifiesta que, efectivamente, “...al no disponer de la información de estas subcontrataciones, no se realizaron actuaciones de comprobación hasta un momento posterior, cuando se constata su contratación por el Servicio de Prevención, al realizar los controles de accesos y solicitar dicha documentación”. A continuación, indica que se adoptará como solución la incorporación como parte del procedimiento administrativo de contratación de la solicitud de “...una declaración responsable de las empresas adjudicatarias sobre si tienen intención de subcontratar parte de la obra y, antes de iniciar los trabajos...” y, asimismo, se reforzará “... el seguimiento de la subcontratación requiriendo la entrega de dicha información en el plazo de 10 días naturales ...”.

¹³ En el trámite de alegaciones, el Director General de la TGSS pone de manifiesto, y así se ha acreditado, que la responsable del contrato solicitó a la empresa adjudicataria “...información para establecer las actuaciones preventivas para la eliminación o disminución de los riesgos laborales”, que incluía a la empresa subcontratada. Y en este sentido, se considera que efectivamente la TGSS llevó a cabo el control del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales en la subcontratación.

llevado a cabo actuaciones de seguimiento y control al respecto, si bien por razón del importe de los contratos en todos los casos dicha comprobación era potestativa (expedientes números 21, 25, 26, 28, 29, 32, 37 y 47 del anexo 2).

- Por último, cabe señalar que en los contratos fiscalizados no se ha hecho uso de la posibilidad prevista en la disposición adicional quincuagésima primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de contemplar el pago directo de la Administración a los subcontratistas, sin que ello constituya un incumplimiento legal.

II.5. CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y LA IGUALDAD DE GÉNERO

II.5.1. Cuestiones relacionadas con la sostenibilidad ambiental

En 38 expedientes de los 69 fiscalizados (el 55,07 %), se incluyeron consideraciones medioambientales como criterio de adjudicación y/o como condición especial de ejecución. Así, en 16 expedientes, se valoró como criterio de adjudicación el compromiso de la empresa contratista de utilizar *“material reciclado”* en el embalaje de los productos suministrados, la utilización de *“...productos de limpieza, correctamente etiquetados, que cumplan las normas exigidas por la UE en materia de sostenibilidad y protección del medio ambiente...”*, el compromiso de las empresas licitadoras de poner a disposición de la TGSS un vehículo *“cero emisiones”* o con distintivo *“ECO”* para el traslado del personal adscrito a la prestación del servicio, entre otros. Asimismo, en treinta expedientes los PCAP incluyen distintas condiciones especiales de ejecución relacionadas con la sostenibilidad ambiental, tales como, la obligación de la empresa adjudicataria de *“...presentar los certificados finales de gestión de residuos de la construcción...”*, de *“...utilizar bolsas de basura compuestas por material biodegradable o reciclado o por cualquier otro que suponga una ventaja de carácter medioambiental y que dispongan de la correspondiente ecoetiqueta oficial acreditativa...”*, la utilización del *“...reciclado de productos y envases reutilizables y la producción ecológica...”*, *“...utilizar productos que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero”*, entre otros. Y ello sin perjuicio de las incidencias en relación con la falta de previsión en los PCAP de medidas específicas para verificar su cumplimiento durante la ejecución de los contratos puestas de manifiesto en los subepígrafes II.3.2.1 y II.3.2.2 del presente Informe.

II.5.2. Cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

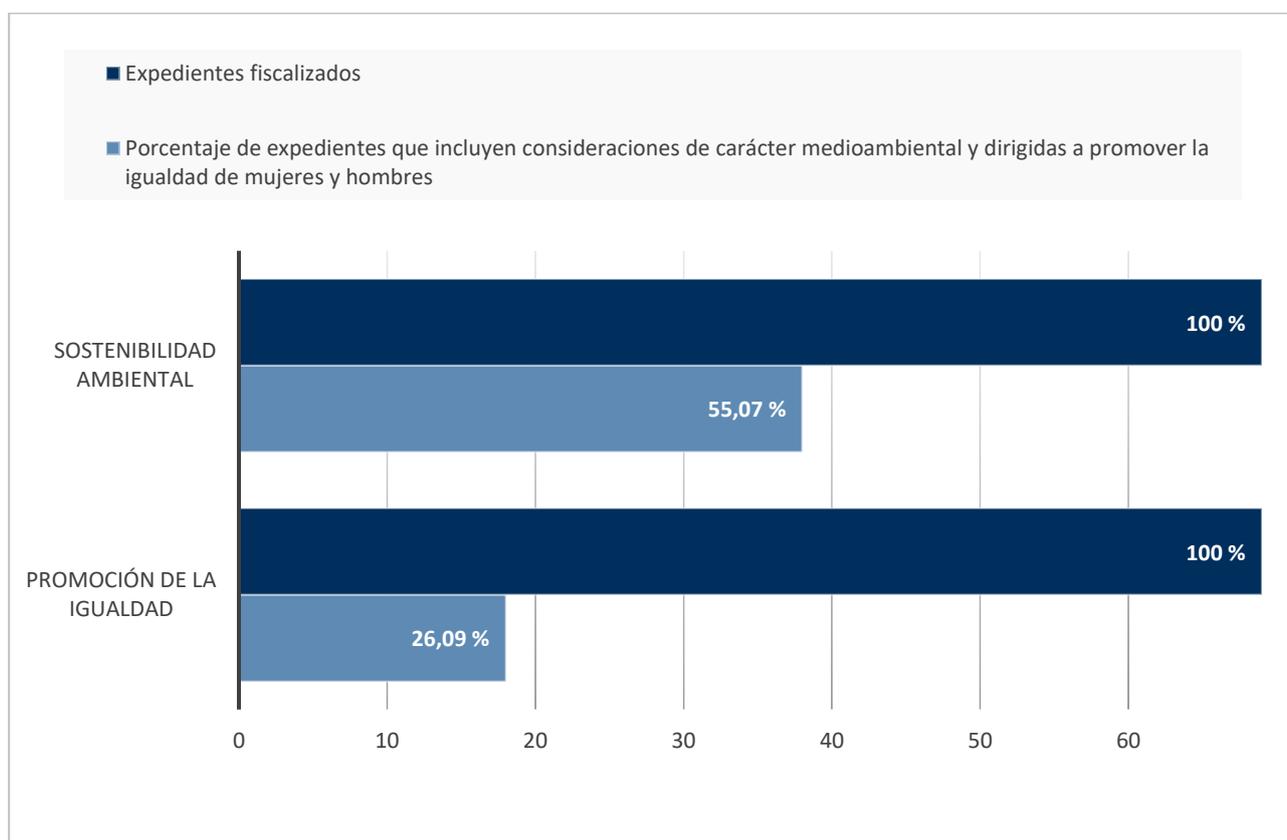
De conformidad con las posibilidades previstas en el artículo 34 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en tres expedientes (números 21, 26 y 27 del anexo 2), se contempla en los PCAP como criterio de desempate la adjudicación del contrato a favor de aquella empresa licitadora que *“...en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, disponga de medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo”*, de conformidad con lo previsto en el artículo 147 de la LCSP.

Además de lo anterior, en 18 expedientes de los 69 fiscalizados (el 26,09 %), fueron valorados como criterios objetivos de adjudicación o se incluyeron como condiciones especiales de ejecución distintas consideraciones relacionadas con la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres. Así, se valoró como criterio de adjudicación el compromiso de la empresa adjudicataria de *“...impartir cursos de formación... en materia de igualdad o perspectiva de género”* al personal afecto al contrato, o de *“...contratar a vigilantes de seguridad femeninas para la sustitución del personal adscrito...”* al servicio en los casos de *“...sustitución por vacaciones, licencias o*

permisos...”, y en 11 expedientes se han incluido condiciones especiales de ejecución dirigidas al “...Fomento de la contratación femenina en sustituciones y servicios...” y la promoción de la igualdad “...en los procesos de formación, cualificación, perfeccionamiento y promoción profesional...”. Ambas cuestiones y las incidencias detectadas al respecto se han analizado en los subepígrafes II.3.2.1 y II.3.2.2 del presente informe.

En el gráfico 4 siguiente figuran los datos relativos al número y porcentaje de expedientes de contratación fiscalizados en los que se han incluido en los PCAP distintas consideraciones dirigidas a promover la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito laboral, así como cuestiones de carácter medioambiental.

GRÁFICO 4. CONTRATACIÓN DE LA TGSS, EJERCICIO 2022. EXPEDIENTES EN LOS QUE SE INCLUYEN CONSIDERACIONES DE CARÁCTER MEDIOAMBIENTAL Y DIRIGIDAS A PROMOVER LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES



Fuente: elaboración propia.

II.6. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN 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 ASÍ COMO EN LA RESOLUCIÓN DE 19 DE MAYO DE 2022, APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS, EN RELACIÓN CON DICHO INFORME

En el Informe de fiscalización de la contratación celebrada por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social,

ejercicio 2018, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 29 de octubre de 2020, se formularon seis recomendaciones que afectaban a la TGSS. La Resolución de 19 de mayo de 2022, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con dicho informe acogió las cinco primeras recomendaciones en idéntico sentido al formulado por el Tribunal de Cuentas en su informe. A continuación, se exponen sintéticamente dichas recomendaciones, así como el resultado extraído del seguimiento realizado de su cumplimiento sobre la muestra de contratos fiscalizados.

Recomendación 1: *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 una memoria, estimación o estudio económico.*

Tras el análisis de los contratos fiscalizados se ha comprobado que la necesidad de contratar y el estudio económico aportado se encuentran suficientemente justificados y documentados y, por tanto, la recomendación se considera íntegramente cumplida.

Recomendación 2: *Justificar debidamente en el expediente los motivos 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, evitando la utilización de fórmulas genéricas.*

La justificación que consta en los expedientes está basada en los supuestos previstos en el artículo 99 de la LCSP, pero resulta insuficiente o excesivamente genérica. Por tanto, no se considera cumplida la recomendación.

Recomendación 3: *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.*

La recomendación se considera cumplida íntegramente ya que, en todos los expedientes de estas características, han sido aplicados una pluralidad de criterios de adjudicación además del factor precio, tales como: la oferta de una bolsa de horas gratuitas para la prestación del servicio, la realización de cursos de formación en materia de igualdad y perspectiva de género al personal afecto a la ejecución del contrato, poner a disposición de la TGSS un vehículo “*cero emisiones*”, o el mantenimiento de los equipos de detección y control.

Recomendación 4: *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, evitando utilizar meros formulismos o remisiones genéricas a las disposiciones legales.*

Tras el análisis de los expedientes fiscalizados se ha comprobado que en 19 contratos de los 49 en los que se utilizó el procedimiento abierto con una pluralidad de criterios (un 38,77 %), no consta la suficiente justificación de la elección de los criterios de adjudicación y su ponderación. Por tanto, no se considera cumplida la recomendación.

Recomendación 5: *Resultaría conveniente revisar 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.*

Tras el análisis de los expedientes fiscalizados se ha comprobado que en siete expedientes se han utilizado fórmulas de valoración del criterio precio en las que la valoración de las ofertas se realiza con respecto a la proporcionalidad existente entre las propias bajas económicas ofertadas por las empresas licitadoras y no con respecto al presupuesto de licitación, que es un precio fijado por la propia Administración y que debe ser adecuado al mercado. Por tanto, la recomendación se considera cumplida parcialmente.

Recomendación 6: Valorar 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, haciendo uso, en su caso, de la posibilidad de atribuir expresamente a dichas condiciones el carácter de obligaciones contractuales esenciales.

En todos los PCAP analizados se contempla la imposición de penalidades en caso del incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución previstas y, en muchos casos, se les ha atribuido el carácter de obligación contractual esencial, por lo tanto, la recomendación señalada se considera cumplida íntegramente.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

1. La Tesorería General de la Seguridad Social ha remitido al Tribunal de Cuentas la relación comprensiva de la contratación celebrada en el ejercicio 2022, 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. No obstante, al contrastar dicha relación con otra información contractual de la que ha dispuesto este Tribunal se han detectado distintos errores en el importe de adjudicación de algunos contratos, en la calificación del tipo de contrato y el procedimiento de adjudicación utilizado, que figuran de forma incorrecta en dicha relación certificada, así como la omisión de un contrato cuyo extracto sí fue remitido a este Tribunal (epígrafe II.1.1).
2. La Tesorería General de la Seguridad Social, con carácter general, ha remitido a través de la Plataforma de Rendición Telemática del Tribunal de Cuentas, los extractos de los expedientes de los contratos formalizados en el ejercicio 2022 en los casos en que resulta obligatorio, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 335 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y en la precitada Instrucción General. Sin embargo, no ha remitido los extractos de 7 expedientes de contratación de suministro de energía eléctrica que constan en la relación certificada anual de contratos enviada a este Tribunal, por un importe total de adjudicación de 4.839.997,04 euros (IVA excluido) (epígrafe II.1.2).

Recomendación 1. La Tesorería General de la Seguridad Social debería adoptar las medidas necesarias dirigidas a incrementar los controles internos para garantizar la exactitud e integridad de la información contenida en la relación anual de contratos remitida al Tribunal de Cuentas, así como para que la remisión de los extractos de expedientes se efectúe en los plazos establecidos en el artículo 335 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y en la Instrucción General de *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.

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN

3. La Tesorería General de la Seguridad Social ha cumplido con la obligación de publicar el anuncio de licitación y la formalización de los contratos en el perfil de contratante, en el BOE y en el DOUE en los casos en que resulta obligatorio (artículos 135 y 154.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público). No obstante, en los expedientes de contratación fiscalizados en los que se produjo subcontratación, en el anuncio de formalización de los contratos publicado en el BOE, no consta, para cada adjudicación, la información relativa al valor y proporción de los contratos que estaba previsto subcontratar a terceros (artículo 154.6 y Anexo III. A, sección 6 apartado 14 de la de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) (subapartado II.2).
4. La Tesorería General de la Seguridad Social ha publicado en su perfil de contratante, ubicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, los datos relativos a su actividad contractual, así como, con carácter general, los documentos cuya publicación resulta obligatoria, sin perjuicio de los casos concretos señalados en el subapartado II.2. del presente informe.
5. La Tesorería General de la Seguridad Social, en cuatro expedientes, hizo uso de la posibilidad prevista, con carácter potestativo, en el artículo 134.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de publicar en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de información previa para dar a conocer el contrato, sujeto a regulación armonizada, que estaba proyectado adjudicar, lo cual constituye una buena práctica (subapartado II.2).

Recomendación 2. La Tesorería General de la Seguridad Social debería incrementar los controles internos necesarios en aras de favorecer la máxima transparencia y publicidad de su actividad contractual, en particular en lo que se refiere a la información sobre subcontratación.

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

III.3.1. Actuaciones administrativas preparatorias

6. En los expedientes de contratación fiscalizados, con carácter general, consta la motivación formal de la no división en lotes del objeto de los contratos, basada en alguno de los supuestos válidos que se indican en el artículo 99.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. No obstante, y sin perjuicio del margen de apreciación del órgano de contratación para decidir sobre la conveniencia o no de dividir los contratos en lotes, en 29 expedientes (42,03 % de los fiscalizados) cuyo importe asciende a 16.990.151,87 euros (IVA excluido), no se ha justificado la no división en lotes del objeto del contrato, o bien la justificación que consta resulta insuficiente, puesto que ha consistido en

la mera enunciación declarativa de los motivos indicados en el precitado artículo 99.3 de la Ley, sin la concreción necesaria sobre cuáles son las dificultades de carácter técnico, las razones de carácter económico o de otra índole que impiden la división en lotes. Debe tenerse en cuenta al respecto que la previsión de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que exige justificar en el expediente la no división del contrato en lotes, invirtiendo la regla general aplicada hasta ahora, tiene como razón de ser facilitar el acceso a la contratación pública a un mayor número de empresas y, en particular, a las PYMES. En ese contexto, se ha comprobado que, en los procedimientos de licitación fiscalizados, en los casos en los que se dividió el objeto del contrato en lotes se duplicó el promedio del número de empresas que concurrieron al procedimiento y, en particular, la participación de las PYMES se incrementó desde el 78 % hasta el 88,46 %, si bien el porcentaje de adjudicaciones a estas empresas fue similar (subepígrafe II.3.1.1).

Recomendación 3. La Tesorería General de la Seguridad Social debería justificar adecuadamente 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 explican la no conveniencia de la realización independiente de los trabajos, y aportando, en su caso, la documentación adicional que resulte necesaria para acreditarlo, 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 suficiente la utilización de fórmulas genéricas.

7. En 8 expedientes de los 49 en los que la Tesorería General de la Seguridad Social utilizó el procedimiento de adjudicación abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación (el 16,33 %), la justificación de la elección de dichos criterios y su ponderación, en unos casos, no consta en el expediente y, en otros, es meramente declarativa, por la mera remisión al artículo 145.3 g) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Asimismo, en 11 expedientes (el 22,45 %) la justificación que consta de algunos de los criterios de valoración resulta genérica, sin concretar suficientemente las circunstancias concurrentes que justifican la elección de uno u otro criterio de adjudicación basadas en el principio de la “mejor relación calidad-precio” (subepígrafe II.3.1.2).

Recomendación 4. La Tesorería General de la Seguridad Social de la Seguridad Social debería motivar suficientemente en el expediente la justificación de la elección de los criterios objetivos de adjudicación utilizados, así como la ponderación asignada a cada uno de ellos, teniendo en cuenta que ha de justificarse adecuadamente y de manera concreta la finalidad última de dichos criterios para lograr la mejor oferta y su vinculación con el objeto del contrato.

III.3.2. Pliegos de cláusulas administrativas particulares

8. En 10 expedientes de contratación (el 20,41 %) en los que se han incluido en los pliegos criterios objetivos de adjudicación de carácter social o medioambiental, tales como, el “...fomento de la contratación femenina...”, el cumplimiento del “...Acuerdo por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable...” y determinados certificados de garantía de calidad (tipo ISO9001, OSHAS 14001, entre otros), la justificación de su elección y/o de su vinculación con el objeto específico de cada contrato no consta en los expedientes en los términos requeridos por los artículos 116.4.c) y 145.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Para que los poderes públicos puedan emplear la contratación en apoyo de estos objetivos sociales y medioambientales de modo eficaz, la mencionada vinculación ha de quedar establecida de

modo inequívoco en el expediente, de manera que la valoración del criterio social o medioambiental escogido permita evaluar comparativamente el rendimiento o la calidad de la ejecución del contrato y, por tanto, su valor económico (subepígrafe II.3.2.1).

9. En todos los expedientes de contratación analizados los pliegos de cláusulas administrativas particulares establecen condiciones especiales de ejecución en cumplimiento del artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. En 34 casos (el 49,27 % de los expedientes de contratación fiscalizados) algunas de las condiciones especiales de ejecución previstas son de carácter social, tales como, el compromiso de la empresa contratista de *“...respetar los derechos de los trabajadores que dimanen del convenio, y, en especial, las obligaciones salariales básicas que se deriven del mismo ...”*, el estricto cumplimiento de *“...la legislación sobre prevención de riesgos laborales...”*, o *“...la obligación de las empresas adjudicatarias de más de 100 trabajadores de elaborar un Plan de igualdad...”*. El establecimiento de este tipo de condiciones especiales de ejecución de carácter social, conjuntamente con otras de las previstas en el artículo 202 de la LCSP, constituye una buena práctica y ha de ser valorada positivamente. Sin embargo, se ha observado que no ha quedado reflejo en el expediente, en los expedientes tramitados por la TGSS, de la vinculación de dichas condiciones con el objeto del contrato en los términos que requiere el artículo 202 en relación con el 145.6 y el 116 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el mismo sentido que para la elección de los criterios de adjudicación. La falta del establecimiento de esta vinculación y de mecanismos de control de su cumplimiento condujo a que algunas de las condiciones establecidas no fueran más que una mera enunciación o recordatorio de las obligaciones preceptivas de carácter convencional o legal que deben cumplir las empresas adjudicatarias, privándoles de eficacia y de valor añadido alguno. Por ello, también en este caso, el establecimiento claro e inequívoco de esta vinculación resulta preciso en aras de lograr la eficacia de su cumplimiento. Asimismo, en tres expedientes se incluyen condiciones especiales de ejecución de carácter medioambiental, consistentes en *“... la gestión más sostenible del agua...”*, *“...utilizar productos que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero”*, y dar cumplimiento a *“... las previsiones contenidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018 por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica”*. Igualmente, en estos casos, la inclusión de dichas condiciones, junto con otras, resulta una práctica positiva, pero, en los casos analizados, están expresadas de forma excesivamente genérica sin establecer medidas específicas de seguimiento y control ni exigir algún tipo de documentación justificativa que acredite su efectivo cumplimiento durante la ejecución del contrato (subepígrafe II.3.2.2).

En relación con las actuaciones de control y seguimiento llevadas a cabo por la Tesorería General de la Seguridad Social dirigidas a comprobar el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución previstas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, cabe señalar lo siguiente (subepígrafe II.3.2.2):

- En el 30,43 % de los expedientes fiscalizados el control del cumplimiento ha quedado acreditado mediante informes elaborados por el responsable del contrato o la Dirección Provincial de la TGSS correspondiente y la aportación de documentos específicos acreditativos de dicho cumplimiento, como son los certificados de gestión medioambiental y de gestión de los residuos, o del distintivo del vehículo con la clasificación ambiental exigido.
- En el 27,53 % de los expedientes la documentación acreditativa de las actuaciones de control y seguimiento de las condiciones especiales de ejecución ha consistido, en unos casos, en la presentación de un certificado o declaración responsable

emitidos por la propia empresa adjudicataria informando sobre el cumplimiento de las condiciones, lo que se considera insuficiente como único sistema de control, y en otros, no ha quedado acreditado que se realizaran dichas actuaciones de supervisión del cumplimiento de las condiciones durante la ejecución del contrato.

Recomendación 5. La Tesorería General de la Seguridad Social debería adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas necesarias para impulsar la mejora en el diseño y justificación de los criterios objetivos de adjudicación establecidos, de modo que cuando se incorporen aspectos de carácter social estos permitan de manera inequívoca realizar una valoración comparativa entre las ofertas presentadas por los licitadores, con la finalidad de que sea seleccionada la mejor. De igual modo, debe impulsar la mejora en la determinación y justificación en el expediente de las condiciones especiales de ejecución, incorporando la aplicación de medidas concretas de carácter social, laboral o medioambiental, relacionándolas con el objeto de los contratos y estableciendo, en todos los casos, indicadores de seguimiento y medidas concretas de supervisión y control suficientes que permitan verificar adecuadamente la eficacia de su cumplimiento durante la ejecución de los contratos.

III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO, PAGO DE LOS CONTRATOS Y CONTROL DE LA SUBCONTRATACIÓN

10. En 3 contratos de obras de los 7 fiscalizados (el 42,8 %), se produjeron retrasos de distinta índole en el inicio y ejecución de las obras, justificados, según consta en los expedientes, en la necesidad de la obtención de la licencia de obras, a causa de un modificado aprobado para poder cumplir determinados requisitos derivados de la catalogación urbanística del edificio en el que se llevaron a cabo las obras, así como debido a la falta de materiales de construcción y del personal autorizado necesario para ejecutar la obra. Este Tribunal considera que los requisitos y circunstancias mencionadas pudieron y debieron haber sido previstas por el órgano de contratación con anterioridad y reflejaron la existencia de deficiencias o de omisiones en la planificación de las obras y en la preparación del contrato (epígrafe II.4.1).

Recomendación 6. La Tesorería General de la Seguridad Social debería extremar el rigor en la planificación y preparación de los contratos de obras. La mejora de estos aspectos concretos de la contratación de las obras podría evitar o, al menos, disminuir los retrasos que se producen en los plazos de ejecución de las obras y la consiguiente demora en su entrega al servicio público, lo cual redundaría en la mejora de la economía y la eficiencia en la utilización de los recursos públicos destinados a la realización de obras.

11. Este Tribunal ha comprobado el cumplimiento del plazo en los pagos realizados analizando 616 pagos correspondientes a los 69 expedientes fiscalizados, habiéndose detectado únicamente retrasos en 11 pagos (el 1,79 %) relativos a 5 expedientes de contratación, con respecto al plazo de 30 días previsto en el artículo 210 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público que, en un caso, dieron lugar al pago de intereses de demora a la empresa adjudicataria, devengados como consecuencia de dicho retraso. Por otra parte, la Tesorería General de la Seguridad Social aplicó penalidades económicas como consecuencia del cumplimiento defectuoso de los contratos por las empresas contratistas por un importe total de 37.393,63 euros, que fueron descontados del importe de las facturas correspondientes. Consta, asimismo, el expediente de resolución de un contrato “...con incautación de la fianza presentada como garantía del contrato como indemnización de los

daños y perjuicios causados a la Administración...” por importe de 18.295,28 euros por el “...*incumplimiento total del objeto del contrato...*” de la empresa contratista (epígrafe II.4.2).

12. En relación con el control de la subcontratación llevado a cabo, en su caso, por la Tesorería General de la Seguridad Social, respecto a los 28 expedientes (6 de obras y 22 de servicios) en los que se ha constatado que se produjo subcontratación, del análisis realizado de la información de la que dispone este Tribunal cabe señalar lo siguiente (epígrafe II.4.3):
- a) En 2 de los 5 expedientes en los que los pliegos incluyeron la obligación para los licitadores de indicar en la oferta la parte del contrato que tenían previsto subcontratar, señalando su importe, y el nombre o el perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas (artículo 215.2.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), no consta que las empresas licitadoras indicaran en la oferta la intención de subcontratar, y, en 2 expedientes, algunas de las empresas subcontratistas fueron distintas a las indicadas inicialmente en las ofertas, sin que conste información sobre si fue cursada la correspondiente notificación al respecto o, en su caso, la autorización previa de dicho cambio del órgano de contratación.
 - b) En 14 expedientes no consta que se haya remitido por parte de la empresa contratista la comunicación escrita de la intención de celebrar subcontratos y la correspondiente información sobre los subcontratistas tras la adjudicación del contrato y, a más tardar, cuando se inicie la ejecución (artículo 215.2.b de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público). En relación con lo anterior, cabe reseñar que, en un expediente, la Tesorería General de la Seguridad Social solicitó expresamente dicha información a la empresa contratista durante la ejecución del contrato, lo cual constituye una buena práctica, y en 10 casos la documentación remitida al respecto de las actuaciones realizadas en relación con la supervisión y control de la subcontratación está fechada con posterioridad a la finalización del plazo de ejecución de los contratos, y el órgano de contratación no conoció dicha información sobre la subcontratación hasta un momento posterior a la finalización del contrato.
 - c) En relación con las actuaciones llevadas a cabo, en su caso, por el órgano de contratación o el responsable del contrato para conocer y supervisar el correcto desempeño de la subcontratación, se ha comprobado lo siguiente:
 - En 12 expedientes constan distintos informes y certificados emitidos, bien por la Dirección Provincial correspondiente, o bien por el responsable del contrato designado, en los que se hace constar que se han realizado actuaciones dirigidas al control de la subcontratación durante la ejecución de los contratos.
 - En 15 expedientes no se ha remitido información específica en relación con las actuaciones de supervisión de la subcontratación llevadas a cabo durante la ejecución de los contratos, y, en un expediente, el órgano de contratación reconoce no haber emitido informes al respecto.
 - d) En relación con la comprobación por el órgano de contratación de los pagos realizados a los subcontratistas, en su caso:
 - En 16 expedientes los pliegos contemplaron “*la comprobación de los pagos a subcontratistas y suministradores...*” por el órgano de contratación, que se configura

como una condición especial de ejecución (artículo 217.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público). De ellos, en 8 expedientes la Tesorería General de la Seguridad Social remitió la documentación justificativa que acredita que se llevó a cabo dicha comprobación de los pagos, y en 8 expedientes no constan que se hayan llevado a cabo actuaciones de seguimiento y control al respecto, si bien por razón del importe de los contratos en todos los casos dicha comprobación era potestativa.

- En los contratos fiscalizados no se ha hecho uso de la posibilidad prevista en la disposición adicional quincuagésima primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de contemplar el pago directo de la Administración a los subcontratistas, sin que ello constituya un incumplimiento legal.

Recomendación 7. La Tesorería General de la Seguridad Social debe reforzar el control de la subcontratación durante la ejecución de los contratos, especialmente de los pagos realizados por la empresa adjudicataria a los subcontratistas. Este último control es obligatorio en unos casos y potestativo en otros, pero constituye, en todo caso, una buena práctica pues se trata, tal y como se indica en el preámbulo de la LCSP, de una medida en beneficio y apoyo de las PYMES.

III.5. CONCLUSIONES RELACIONADAS CON LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y LA IGUALDAD DE GÉNERO

13. Este Tribunal ha comprobado que en el 55,07 % de los expedientes los pliegos incluyeron consideraciones medioambientales como criterio de adjudicación y/o como condición especial de ejecución. No obstante, debe señalarse que el cumplimiento de dichas condiciones no ha quedado suficientemente acreditado en todos los expedientes analizados (epígrafe II.5.1).
14. La Tesorería General de la Seguridad Social ha hecho uso de la posibilidad prevista en el artículo 34 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, 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, como criterio de desempate, a favor de aquella empresa licitadora que, *“...en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, disponga de medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo”*, de conformidad con lo previsto en el artículo 147 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Además de lo anterior, en el 26,09 % de los contratos fiscalizados, fueron valorados como criterios objetivos de adjudicación y/o se incluyeron como condiciones especiales de ejecución distintas consideraciones relacionadas con la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, lo cual debe valorarse positivamente, sin perjuicio de las incidencias detectadas al respecto puestas de manifiesto en el presente informe (epígrafe II.5.2).

III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN 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 ASÍ COMO EN LA RESOLUCIÓN DE 19 DE MAYO DE 2022, APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS, EN RELACIÓN CON DICHO INFORME

15. De las seis recomendaciones aplicables a la Tesorería General de la Seguridad Social formuladas en el *Informe de fiscalización de la contratación celebrada por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, ejercicio 2018*, aprobado el 29 de octubre de 2020, de las cuales cinco fueron recogidas por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en su Resolución de 19 de mayo de 2022, aprobada en relación con dicho informe, tres han sido cumplidas íntegramente, dos no han sido cumplidas y una lo ha sido parcialmente (subapartado II.6).

Madrid, 28 de octubre de 2024

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1	NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANO DE CONTRATACIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	51
ANEXO 2	CONTRATACIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS), EJERCICIO 2022. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS.....	53
ANEXO 3	CONTRATACIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS), EJERCICIO 2022. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN EN LOS QUE SE HAN DETECTADO DEFICIENCIAS EN LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LA RELACIÓN CERTIFICADA ANUAL DE CONTRATOS.	61
ANEXO 4	CONTRATACIÓN DE LA TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2022. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA QUE CONSTAN EN LA RELACIÓN CERTIFICADA NO REMITIDOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	63
ANEXO 5	CONTRATACIÓN DE LA TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2022. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS EN LOS QUE SE INCLUYE COMO CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS SECTORIALES APLICABLES.	65
ANEXO 6	CONTRATACIÓN DE LA TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2022. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS EN LOS QUE SE INCLUYE COMO CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA REFERENTE A LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES	67
ANEXO 7	CONTRATACIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS), EJERCICIO 2022. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS EN LOS QUE SE INCLUYEN CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN DE CÁRACTER SOCIAL DIRIGIDAS A FOMENTAR LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN EL ÁMBITO LABORAL.....	69

NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANO DE CONTRATACIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo con el artículo 74 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, la TGSS 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 del Sistema, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias. Además, 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. Asimismo, la titularidad del patrimonio único de la Seguridad Social corresponde a la TGSS.

MARCO NORMATIVO

La normativa de referencia en la presente fiscalización ha sido, fundamentalmente, la siguiente:

- 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 (<https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>).
- 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 (<https://www.boe.es/eli/es/rd/2001/10/12/1098/con>).
- 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 (<https://www.boe.es/eli/es/rd/2009/05/08/817/con>).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (<https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con>).
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (<https://www.boe.es/eli/es/lo/1982/05/12/2/con>).
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (<https://www.boe.es/eli/es/l/1988/04/05/7/con>).

ÓRGANO DE CONTRATACIÓN

Los Directores de los Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas integrantes del sector público estatal son los órganos de contratación de conformidad con lo previsto en el artículo 323 de la LCSP. En consecuencia, el Director de la TGSS, es el órgano de contratación, con las limitaciones establecidas en el citado artículo respecto de los contratos cuyo valor estimado supere los novecientos mil euros¹⁴, que requieren autorización previa del Titular del Departamento Ministerial (durante el ejercicio 2022, el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones). Asimismo, los contratos cuyo valor estimado sea igual o superior a doce millones de euros, requieren la autorización del Consejo de Ministros.

¹⁴ Importe fijado en la Disposición transitoria segunda de la LCSP.

**CONTRATACIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS),
EJERCICIO 2022. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS**

(Importes en euros, IVA excluido)

Número de orden	Número de expediente TGSS	Número de expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Procedimiento de adjudicación	Importe adjudicación
1	15603/2020	2022000160	Ejecución de las obras de Rehabilitación Integral del edificio sede de la Dirección Provincial de la T.G.S.S. sito en la C/ Federico Tapia, nº 52-54 de A Coruña.	Obras	Abierto Criterios Múltiples	6.808.885,00
2	PAS-2021/219-M	2022002069	Obras Dirección Provincial de Barcelona.	Obras	Abierto Simplificado	595.250,00
3	PAS-2022/193-M	2022006926	Instalación de siete aparatos elevadores en el edificio de la D. P., situado en la calle Aragón, 273-275, de Barcelona.	Obras	Abierto Simplificado	717.000,00
4	PAS-2022-176-M	2022008909	Obras de instalación de dos ascensores en el edificio de la calle Balmes, 22, de Barcelona.	Obras	Abierto Simplificado	101.522,00
5	PAS-2021-247-M	2022008910	Ejecución de las obras de reforma de la Administración nº 21, situada en la Carretera de Castellar, 6-8, de Terrassa (Barcelona).	Obras	Abierto Simplificado	215.924,36
6	PAS-2022-192-M	2022008911	Obras de reparación del archivo-almacén situado en la calle Jordi Camp, 12-16, de Granollers (Barcelona).	Obras	Abierto Simplificado	411.972,42
7	PAS-2022-194-M	2022008912	Obras de reparación de la Administración n.º 20, situada en la calle Joan Maragall,43, de Sant Feliu de Llobregat.	Obras	Abierto Simplificado	386.599,76
8	PA-2021-155-M	2022000142	Expediente núm. PA-2021/155-M relativo al contrato del servicio de vigilancia sin armas de todos los locales y oficinas integrales de la D.P. de la TGSS de Barcelona para el período de tiempo 01/04/2022 a 31/03/2023.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	1.572.592,49
9	30-MU2022/071	2022000398	Servicio de limpieza integral de los edificios que la Tesorería General de la Seguridad Social posee en la comunidad autónoma de la región de Murcia.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	387.822,70
10	37-37/PA-02/22X	2022000399	Servicio de vigilancia y seguridad del edificio sede conjunta de las Direcciones Provinciales de la TGSS y del INSS de Salamanca y de la Oficina Integral de Béjar.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	238.320,00

Número de orden	Número de expediente TGSS	Número de expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Procedimiento de adjudicación	Importe adjudicación
11	03-21000184	2022000400	Servicio de limpieza en la sede de la Dirección Provincial y Administraciones de la Tesorería General de la Seguridad Social en la provincia de Alicante.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	261.063,09
12	38/PA-022/03	2022000647	Servicio de vigilancia y seguridad de las distintas dependencias de la Dirección Provincial de la TGSS de Tenerife para el periodo 1 de julio de 2022 a 30 de junio de 2023.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	378.942,44
13	46-CG-100/2021	2022000648	Servicio de limpieza para la Dirección Provincial de la TGSS de Valencia y locales dependientes.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	571.896,00
14	04-PA-18/2021	2022000652	Servicio de "limpieza, desratización, desinfección y desinsectación, de los centros de la DP de la TGSS de Almería".	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	165.996,00
15	45-2021/48/cm	2022000659	Servicio de vigilancia de los inmuebles de la D.P. de la TGSS en Toledo.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	241.428,00
16	11-2021ALI0731122	2022000784	Servicio de limpieza integral de los edificios e instalaciones dependientes de la D.P. de la TGSS de Cádiz.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	549.601,52
17	30-MU2022/048	2022001150	Servicio de gestión integral del archivo, almacén y depósito de la TGSS en la C. Autónoma de la región de Murcia.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	183.378,15
18	36PA2021S002	2022001151	Servicio de vigilancia y seguridad, de los locales y edificios pertenecientes a la D.P. de la TGSS de Pontevedra en Vigo	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	400.934,83
19	04-PA-19/2021	2022001187	Servicio de seguridad y vigilancia de los centros dependientes de la D.P. de la TGSS de Almería.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	258.393,75
20	IB2021/SEGURIDA D/PA04	2022001781	Servicios de seguridad y vigilancia de los inmuebles dependientes de la D.P. de la TGSS en Illes Balears, y la conexión de sus sistemas de alarma, intrusismo, incendio, video vigilancia a una central receptora, servicio de acuda y custodia de llaves, y su mantenimiento preventivo.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	454.276,52
21	IB2021/MANTENIMI ENTO/PA03	2022001791	Mantenimiento en edificios dependientes de la TGSS en Illes Balears	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	172.784,28
22	45-2021/50/CM	2022002065	Servicio de limpieza de las oficinas de la DP de la TGSS de Toledo.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	156.436,00
23	33-PA SARA 4004/2022	2022002066	Servicio de vigilancia y seguridad de los edificios dependientes de la D.P. de la TGSS de Asturias.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	255.940,88

Número de orden	Número de expediente TGSS	Número de expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Procedimiento de adjudicación	Importe adjudicación
24	43/PA/001/2022	2022002737	Servicio diario de limpieza de centros administrativos dependientes de la DP de la TGSS de Tarragona).	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	352.610,71
25	39-39/VC-04/22	2022002744	Servicios de vigilancia y seguridad en los centros dependientes de la D.P. de la TGSS-INSS en Cantabria.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	396.830,76
26	2022/ASDOC	2022002767	Servicio de consultoría para la implementación del seguimiento y control del plan estratégico de la TGSS, así como la actualización del sistema de dirección por objetivos y del control de la eficiencia de costes en el ámbito de la TGSS.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	1.682.712,00
27	2022/ASGI	2022002770	Servicio de consultoría para la definición y apoyo a la implementación de un modelo de atención integral al ciudadano en el ámbito de la TGSS.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	2.591.928,00
28	31-3102/2022	2022003335	Servicio de Limpieza de la D.P. de la TGSS de Navarra durante el año 2023.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	243.000,00
29	VIG41-02/2022	2022003338	Servicio de vigilancia sin armas y recepción, atención de alarmas, custodia de llaves, acudas y rondas de la sede de la D.P. de la TGSS en Sevilla, Administraciones, Unidades de Recaudación ejecutiva y otros locales dependientes de la misma.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	470.450,22
30	11-2022AMA0281122	2022003341	Servicio de mantenimiento integral de los edificios e instalaciones dependientes de la D.P. de la TGSS. de Cádiz.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	311.553,93
31	11-2022AVI0051122	2022003350	Servicio de vigilancia y seguridad de la dirección provincial de la TGSS. de Cádiz.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	429.615,46
32	29-29 VC 1/2022	2022004684	Servicio de limpieza, desinfección, desinsectación, desratización y reposición de contenedores higiénicos en la sede de la D.P. de la TGSS de Málaga y unidades dependientes de la misma.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	488.381,25
33	20-22/0018	2022004719	Servicio de Vigilancia y Seguridad, y el Control por medio de los sistemas de CCTV instalados, del edificio sede de las D.P. de la TGSS, del INSS y del ISM en Gipuzkoa, así como la vigilancia y seguridad de las Administraciones y UREs de Éibar y Tolosa, dependientes de la TGSS de Gipuzkoa.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	432.230,52

Número de orden	Número de expediente TGSS	Número de expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Procedimiento de adjudicación	Importe adjudicación
34	48PA02/2023	2022005174	Servicio de Vigilancia y Seguridad de la D.P. y las Administraciones de la TGSS en Bizkaia y de guarda de pabellón/almacén de depósito de bienes.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	363.781,00
35	48PA01/2023	2022005193	Servicios de limpieza integral de los inmuebles pertenecientes a la D.P. de Bizkaia.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	348.833,19
36	LIMP 41-01-2023	2022005318	Servicio de limpieza, desinfección, desinsectación y desratización de la sede de la D.P. de la TGSS en Sevilla, administraciones, UREs y otros locales dependientes de la misma y suministro de material higiénico.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	457.637,67
37	20-22/0019	2022005319	Servicios de limpieza del edificio sede de las Direcciones Provinciales de la TGSS, del INSS y del ISM en Gipuzkoa, así como de los locales en que se ubican las Administraciones-UREs 20/03 y 20/04 y Almacén de Lezo, dependiente de la TGSS de Gipuzkoa.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	436.911,58
38	37-37/PA-03/22X	2022006059	Servicio de limpieza del edificio sede conjunta de las D.P. de la TGSS y del INSS en Salamanca y de la OISS en Béjar.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	255.737,00
39	29-29 VC 2/2022	2022006173	Servicios de vigilancia, así como formación, mantenimiento preventivo de sistema de intrusión, CCTV y detección de incendios conectados al centro de control de video vigilancia de la sede de la D.P. de la TGSS de Málaga, mantenimiento de los sistemas de alarma de intrusión e incendio del resto de centros dependientes de la D.P. de la TGSS de Málaga.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	558.583,71
40	13-13/VC6/2022	2022006802	Servicio de limpieza, jardinería, servicio de lavandería y servicio de desinfección, desinsectación y desratización de las oficinas y locales dependientes de la D.P. de la TGSS/INSS de Ciudad Real.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	525.964,95
41	13-13/VC2/2022	2022006803	Servicio de vigilancia y seguridad y servicio de mantenimiento y asistencia técnica de los equipos de inspección de rayos x y arcos detectores de las oficinas y locales dependientes de las D.P. de la TGSS y del INSS de Ciudad Real.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	367.549,54
42	39-39/VC-01/23	2022006910	Servicios de limpieza en los edificios dependientes de la D.P. conjunta TGSS-INSS en Cantabria.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	306.084,30

Número de orden	Número de expediente TGSS	Número de expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Procedimiento de adjudicación	Importe adjudicación
43	30-MU2022/041	2022006913	Servicios de conservación y mantenimiento integral de edificios y sus instalaciones, propiedad de la T.G.S.S. de Murcia.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	433.206,41
44	50-PA-01/23T	2022006930	Servicio de vigilancia y seguridad de las dependencias de la TGSS de Zaragoza.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	196.386,75
45	50-PA-02/23T	2022006931	Servicio de limpieza, desinfección, desinsectación y desratización de las dependencias de la TGSS de Zaragoza.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	337.046,16
46	47-47/VC-1/23	2022007054	Servicio de mantenimiento de edificios de las D.P. de la TGSS y del INSS, así como de los centros dependientes de ambas entidades en Valladolid y provincia.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	296.204,58
47	09-09 VC 06/2022	2022007375	Servicio de limpieza de los centros de trabajo de la TGSS en Burgos capital y provincia.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	279.992,15
48	11-2022NVI0471122	2022008903	Servicio de vigilancia y seguridad de las dependencias de la DP TGSS Cádiz.	Servicios	Negociado sin publicidad	61.400,00
49	19/A-01/2022	2022008904	Servicios de vigilancia y seguridad de dependencias de las D.P. de la TGSS y del INSS en Guadalajara.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	90.923,00
50	36PA22MANT003	2022008905	Mantenimiento integral de las dependencias de la D.P. de la TGSS de Pontevedra.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	117.424,56
51	40-22/25ABVC	2022008906	Servicios de vigilancia y seguridad del edificio conjunto de la D.P. de la TGSS y del INSS, y mantenimiento conductivo, preventivo, correctivo y técnico-legal, incluida la aportación de funciones de organización y garantía del cumplimiento del mismo y mantenimiento del sistema de incendios de la nave-almacén de Valverde del Majano.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	74.375,90
52	22VC-02/2022	2022008914	Servicio de vigilancia y seguridad en distintas dependencias de las D.P. del INSS y de la TGSS de Huesca.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	115.425,44
53	41-PAS 41-01/2022	2022009073	Renovación de la pintura de elementos metálicos en la sede de la D.P. de la TGSS de Sevilla.	Servicios	Abierto Simplificado	84.920,00
54	32-32T/PASVC-0001/22	2022009074	Servicio de vigilancia y seguridad de la sede provincial de la TGSS DE Ourense compartida con el INSS.	Servicios	Abierto Simplificado	75.960,00
55	27VC3/22T	2022002734	Suministro e instalación de distintos elementos para el alumbrado e iluminación del edificio sede de la D.P. de la TGSS de Lugo.	Suministro	Abierto Criterios Múltiples	391.996,70

Número de orden	Número de expediente TGSS	Número de expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Procedimiento de adjudicación	Importe adjudicación
56	2022/60040S (TGSS)	2022005689	Suministro de sobres de distintos tipos con destino a los Servicios Centrales de la TGSS.	Suministro	Abierto Criterios Múltiples	450.811,50
57	50-50/PN-13/22T	2022008907	Suministro de gas natural canalizado para calefacción del edificio sede de la D.P. de la TGSS de Zaragoza, en Avenida de las Torres, 22 de Zaragoza.	Suministro	Negociado sin publicidad	53.421,46
58	07-IB2022/PA02-LUMINARIAS	2022008908	Suministro e instalación de luminarias led y sensores de movimiento en edificios de la D.P. de la TGSS en Illes Balears.	Suministro	Abierto Criterios Múltiples	178.251,38
59	13-13/VC5/2022	2022008915	Suministro e instalación de elementos para el alumbrado e iluminación de los OISS de Ciudad Real, Alcázar de San Juan y Valdepeñas, CAISS de Almadén, Manzanares, Puertollano, Tomelloso y Villanueva de los Infantes y URE de Puertollano, dependientes de la D.P. de la TGSS/INSS de Ciudad Real.	Suministro	Abierto Criterios Múltiples	187.896,40
60	2023 CBE-0001-13/23	2022006703	Suministro de energía eléctrica oficinas y locales dependientes de la Dirección Provincial de la TGSS/INSS de Ciudad Real.	Suministro	Contratación Centralizada	648.875,78
61	3694/2022	2022006705	Suministro de energía eléctrica para DDPP de la TGSS e INSS y centros dependientes de ambas entidades en Valladolid y provincia.	Suministro	Contratación Centralizada	707.590,36
62	28-2022/CBE/01/28/22	2022006914	Contratación de la energía eléctrica de la Dirección Provincial de la T.G.S.S. y los centros dependientes de la misma, según el Acuerdo Marco 23/2021.	Suministro	Contratación Centralizada	2.321.218,05
63	4198/2022	2022006929	Suministro de energía eléctrica en las distintas dependencias de la TGSS de Illes Balears en 2023.	Suministro	Contratación Centralizada	525.083,65
64	CBE-2022/216-S	2022007055	Contrato de Suministro de energía eléctrica para la DP de la TGSS de Barcelona.	Suministro	Contratación Centralizada	1.978.372,17
65	46-CG-055/2022	2022007072	Suministro eléctrico para la D.P. de la TGSS, sus centros de gestión y sus centros de patrimonio.	Suministro	Contratación Centralizada	986.316,10
66	03-22000163	2022007073	Suministro eléctrico para los centros dependientes de la DP de la TGSS de Alicante.	Suministro	Contratación Centralizada	657.951,47
67	2021/0004P	2022008916	Suministro de gas para los inmuebles sitios en C/ Sagasta, 13 y C/ Alcalá Galiano, 8 de Madrid.	Suministro	Abierto Criterio Precio	93.191,54
68	09-09 UC 33/2022	2022008917	Suministro de gas natural canalizado para calefacción en los edificios de la Tesorería General de la Seguridad Social en Burgos capital y provincia.	Suministro	Abierto Simplificado	137.133,44

ANEXO 2 –7/7

Número de orden	Número de expediente TGSS	Número de expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Procedimiento de adjudicación	Importe adjudicación
69	34-34/GC-49/23	2022009075	Suministro de gas natural canalizado para el edificio sede conjunta de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Palencia.	Suministro	Abierto Simplificado	88.364,68

**CONTRATACIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS),
EJERCICIO 2022. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN EN LOS QUE SE HAN
DETECTADO DEFICIENCIAS EN LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LA RELACIÓN
CERTIFICADA ANUAL DE CONTRATOS**

Número de expediente TGSS	Objeto	Deficiencia detectada
43/PA/001/2022	Servicio diario de limpieza de centros administrativos dependientes de la DP de la TGSS de Tarragona (periodo desde 01-07-2022 a 30-06-2023).	Omisión de un contrato cuyo extracto sí fue remitido a este Tribunal.
PA-2021-155-M	Servicio de vigilancia sin armas de todos los locales y oficinas integrales de la Dirección Provincial de la TGSS de Barcelona para el período de tiempo comprendido entre el 01/04/2022 y el 31/03/2023.	Registro duplicado de expedientes
08-PA-2021-155-M L1	Servicio de vigilancia sin armas de todos los locales y oficinas integrales de la Dirección Provincial de la TGSS de Barcelona para el período de tiempo comprendido entre el 01/04/2022 y el 31/03/2023. Lote 1.	Registro duplicado de expedientes
PA-2021-155-M L2	Servicio de vigilancia sin armas de todos los locales y oficinas integrales de la Dirección Provincial de la TGSS de Barcelona para el período de tiempo comprendido entre el 01/04/2022 y el 31/03/2023. Lote 2.	Registro duplicado de expedientes
20-22/0019	Servicios de limpieza del edificio de la C/ Hermanos Otamendi, 13 de Donostia/San Sebastián, sede de las Direcciones Provinciales de la TGSS, del INSS y del ISM en Gipuzkoa, así como de los locales en que se ubican las Administraciones-Unidades de Recaudación Ejecutiva 20/03 y 20/04 y Almacén de Lezo, dependiente de la TGSS de Gipuzkoa.	Errores en el importe de adjudicación
47-47/VC-1/23	Servicio de mantenimiento de edificios y de las instalaciones de climatización de las Direcciones Provinciales de la TGSS y del INSS, así como de los centros dependientes de ambas entidades en Valladolid y provincia, y suministro de piezas y repuestos necesarios para el mismo.	Errores en el importe de adjudicación
02-TGSS-2022-PASS-03	Reconocimientos médicos, oftalmológicos y vigilancia de la salud al personal dependiente de la D.P. de la TGSS de Albacete.	Errores en la calificación del tipo de contrato
12-12T/AC-9/2022	Suministro de extintores.	Errores en la calificación del tipo de contrato
18-2021/114-SA	Suministro e instalación de distintos elementos para la actualización del sistema de control centralizado de la instalación eléctrica y de la climatización del edificio sede de la Dirección Provincial de la TGSS de Granada.	Errores en la calificación del tipo de contrato
06-2022/008	Suministro, Arrendamiento y Mantenimiento de Fuentes de Agua para las distintas dependencias de la DP de la TGSS de Badajoz.	Errores en la calificación del tipo de contrato
45-2022/27/CM	Localización, retirada y transporte de embargos de URES.	Errores en la calificación del tipo de contrato
15603/2020	Obras de Rehabilitación Integral del edificio sede de la Dirección Provincial de la T.G.S.S. sito en la C/ Federico Tapia, nº 52-54 de A CORUÑA.	Errores en el procedimiento de adjudicación utilizado
44-44-23/PAS09	Suministro de gas natural para el sistema de calefacción en la sede conjunta.	Errores en el procedimiento de adjudicación utilizado

Número de expediente TGSS	Objeto	Deficiencia detectada
45-2022/32/CM	Suministro de gasóleo.	Errores en el procedimiento de adjudicación utilizado
49-49/UC-02/22	Retimbrado de las botellas de gas de extinción automática y suministro de extintores (LOTE 1), el suministro de piezas para la adecuación del sistema de agua nebulizada (LOTE 2) y el suministro e instalación de las centrales de intrusión e incendios (LOTE 3) de las naves de Valcabado (Zamora).	Errores en el procedimiento de adjudicación utilizado
49-49/UC-03/22	Suministro de agua mineral natural (sin gas) envasada en garrafas para su uso a través de fuentes dispensadoras.	Errores en el procedimiento de adjudicación utilizado
49-49/UC-01/23	Suministro de gasóleo Clase C para el sistema de calefacción de los inmuebles patrimoniales de la D.P. de la Tesorería General de la Seguridad Social de Zamora.	Errores en el procedimiento de adjudicación utilizado
13/PASA 1/2022	Servicio reconocimientos médicos generales laborales (LOTE 1), específico reconocimiento oftalmológico (LOTE 2), prevención de cáncer de próstata (LOTE 3) y prevención de cáncer ginecológico (LOTE 4) para el personal adscrito a la Dirección Provincial de la TGSS de Ciudad Real, ejercicio 2022.	Errores en la calificación del tipo de contrato

CONTRATACIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS), EJERCICIO 2022. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA QUE CONSTAN EN LA RELACIÓN CERTIFICADA NO REMITIDOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS

(Importes en euros, IVA excluido)

Referencia contrato TGSS	Órgano de contratación	Fecha de formalización	Objeto	Importe Adjudicación
2022/60073I	Secretaría General	07/12/2022	Suministro de energía eléctrica para la totalidad de instalaciones que integran los diferentes edificios de los Servicios Centrales de la Tesorería General de la Seguridad Social y de los inmuebles patrimoniales de la Seguridad Social ubicados en las calles Sagasta, 13 y Alcalá Galiano, 8 de Madrid.	1.682.691,08
41-CBE 41-01/2023	DP DE TGSS DE SEVILLA	13/12/2022	Contrato basado en el acuerdo marco 23/2021 para la contratación del suministro de energía eléctrica de la Dirección Provincial de la TGSS en Sevilla para el periodo 01-02-2023 a 31-12/2023.	667.476,06
35-2022/CBE/38/35-23	DP DE TGSS DE LAS PALMAS	23/11/2022	Contrato basado en el Acuerdo Marco 23/2021 (fase 2) Lote 4, para la contratación del suministro de energía eléctrica de las oficinas dependientes de la Dirección Provincial de la TGSS de Las Palmas (código de agrupación número 6503).	632.318,37
14-2023_11423_CB	DP DE TGSS DE CORDOBA	17/11/2022	Suministro de energía eléctrica de los puntos de suministro de la DP de la TGSS en Córdoba. Agrupación número 6346.	563.501,74
01-2022-CBE-01-01-23	DP DE TGSS DE ALAVA	15/12/2022	Suministro de energía eléctrica.	462.064,13
30-2022/CBE/01/30-23	DP DE TGSS DE MURCIA	08/11/2022	Suministro de energía eléctrica para la Dirección Provincial de la TGSS de Murcia del 01/01/2023 a 31/12/2023.	430.783,52
50-2023CBE00015023	DP DE TGSS DE ZARAGOZA	24/11/2022	Contrato basado para el suministro de energía eléctrica para las dependencias de la Dirección Provincial de la TGSS de Zaragoza, para el año 2023. Agrupación de CUPS:6153.	401.162,14

CONTRATACIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS), EJERCICIO 2022. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS EN LOS QUE SE INCLUYE COMO CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS SECTORIALES APLICABLES

(Importes en euros, IVA excluido)

Número de orden	Número de expediente TGSS	Número de expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Procedimiento de adjudicación	Importe adjudicación
8	PA-2021-155-M	2022000142	Expediente núm. PA-2021/155-M relativo al contrato del servicio de vigilancia sin armas de todos los locales y oficinas integrales de la D.P. de la TGSS de Barcelona para el período de tiempo 01/04/2022 a 31/03/2023.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	1.572.592,49
15	45-2021/48/cm	2022000659	Servicio de vigilancia de los inmuebles de la D.P. de la TGSS en Toledo.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	241.428,00
21	IB2021/MANTENIMIENTO/PA03	2022001791	Mantenimiento en edificios dependientes de la TGSS en Illes Balears.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	172.784,28
22	45-2021/50/CM	2022002065	Servicio de limpieza de las oficinas de la DP de la TGSS de Toledo.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	156.436,00
25	39-39/VC-04/22	2022002744	Servicios de vigilancia y seguridad en los centros dependientes de la D.P. de la TGSS-INSS en Cantabria.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	396.830,76
30	11-2022AMA0281122	2022003341	Servicio de mantenimiento integral de los edificios e instalaciones dependientes de la D.P. de la TGSS. de Cádiz.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	311.553,93
31	11-2022AVI0051122	2022003350	Servicio de vigilancia y seguridad de la dirección provincial de la TGSS de Cádiz.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	429.615,46
32	29-29 VC 1/2022	2022004684	Servicio de limpieza, desinfección, desinsectación, desratización y reposición de contenedores higiénicos en la sede de la D.P. de la TGSS de Málaga y unidades dependientes de la misma. Servicio de limpieza del edificio sede conjunta de las D.P. de la TGSS y del INSS en Salamanca y de la OISS en Béjar.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	488.381,25
45	50-PA-02/23T	2022006931	Servicio de limpieza, desinfección, desinsectación y desratización de las dependencias de la TGSS de Zaragoza.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	337.046,16

CONTRATACIÓN DE LA TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2022. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS EN LOS QUE SE INCLUYE COMO CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

(Importes en euros, IVA excluido)

Número de orden	Número de expediente TGSS	Número de expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Procedimiento de adjudicación	Importe adjudicación
8	PA-2021-155-M	2022000142	Expediente núm. PA-2021/155-M relativo al contrato del servicio de vigilancia sin armas de todos los locales y oficinas integrales de la D.P. de la TGSS de Barcelona para el período de tiempo 01/04/2022 a 31/03/2023.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	1.572.592,49
9	30-MU2022/071	2022000398	Servicio de limpieza integral de los edificios que la Tesorería General de la Seguridad Social posee en la comunidad autónoma de la región de Murcia.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	387.822,70
17	30-MU2022/048	2022001150	Servicio de gestión integral del archivo, almacén y depósito de la TGSS en la C. Autónoma de la región de Murcia.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	183.378,15
19	04-PA-19/2021	2022001187	Servicio de seguridad y vigilancia de los centros dependientes de la D.P. de la TGSS de Almería.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	258.393,75
20	IB2021/SEGURIDAD/PA04	2022001781	Servicios de seguridad y vigilancia de los inmuebles dependientes de la D.P. de la TGSS en Illes Balears, y la conexión de sus sistemas de alarma, intrusismo, incendio, video vigilancia a una central receptora, servicio de acuda y custodia de llaves, y su mantenimiento preventivo.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	454.276,52
21	IB2021/MANTENIMIENTO/PA03	2022001791	Mantenimiento en edificios dependientes de la TGSS en Illes Balears	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	172.784,28
25	39-39/VC-04/22	2022002744	Servicios de vigilancia y seguridad en los centros dependientes de la D.P. de la TGSS-INSS en Cantabria	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	396.830,76
29	VIG41-02/2022	2022003338	Servicio de vigilancia sin armas y recepción, atención de alarmas, custodia de llaves, acudas y rondas de la sede de la D.P. de la TGSS en Sevilla, Administraciones, Unidades de Recaudación ejecutiva y otros locales dependientes de la misma.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	470.450,22

Número de orden	Número de expediente TGSS	Número de expediente asignado por TCu	Objeto	Tipo contrato	Procedimiento de adjudicación	Importe adjudicación
32	29-29 VC 1/2022	2022004684	Servicio de limpieza, desinfección, desinsectación, desratización y reposición de contenedores higiénicos en la sede de la D.P. de la TGSS de Málaga y unidades dependientes de la misma.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	488.381,25
42	39-39/VC-01/23	2022006910	Servicios de limpieza en los edificios dependientes de la D.P. conjunta TGSS-INSS en Cantabria.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	306.084,30
43	30-MU2022/041	2022006913	Servicios de conservación y mantenimiento integral de edificios y sus instalaciones, propiedad de la T.G.S.S. de Murcia.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	433.206,41
47	09-09 VC 06/2022	2022007375	Servicio de limpieza de los centros de trabajo de la TGSS en Burgos capital y provincia	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	279.992,15
49	19/A-01/2022	2022008904	Servicios de vigilancia y seguridad de dependencias de las D.P. de la TGSS y del INSS en Guadalajara.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	90.923,00
54	32-32T/PASVC-0001/22	2022009074	Servicio de vigilancia y seguridad de la sede provincial de la TGSS DE Ourense compartida con el INSS.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	75.960,00
55	27VC3/22T	2022002734	Suministro e instalación de distintos elementos para el alumbrado e iluminación del edificio sede de la D.P. de la TGSS de Lugo	Suministro	Abierto Criterios Múltiples	391.996,70
58	07-IB2022/PA02-LUMINARIAS	2022008908	Suministro e instalación de luminarias led y sensores de movimiento en edificios de la D.P. de la TGSS en Illes Balears.	Suministro	Abierto Criterios Múltiples	178.251,38
59	13-13/VC5/2022	2022008915	Suministro e instalación de elementos para el alumbrado e iluminación de los OISS de Ciudad Real, Alcázar de San Juan y Valdepeñas, CAISS de Almadén, Manzanares, Puertollano, Tomelloso y Villanueva de los Infantes y URE de Puertollano, dependientes de la D.P. de la TGSS/INSS de Ciudad Real.	Suministro	Abierto Criterios Múltiples	187.896,40

CONTRATACIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EJERCICIO 2022. RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN FISCALIZADOS EN LOS QUE SE INCLUYEN CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN DE CÁRACTER SOCIAL DIRIGIDAS A FOMENTAR LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN EL ÁMBITO LABORAL

(Importes en euros, IVA excluido)

Número de orden	Número de expediente TGSS	Número de expediente asignado por TCU	Objeto	Tipo contrato	Procedimiento de adjudicación	Importe adjudicación
9	30-MU2022/071	2022000398	Servicio de limpieza integral de los edificios que la Tesorería General de la Seguridad Social posee en la comunidad autónoma de la región de Murcia.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	387.822,70
17	30-MU2022/048	2022001150	Servicio de gestión integral del archivo, almacén y depósito de la TGSS en la C. Autónoma de la región de Murcia.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	183.378,15
18	36PA2021S002	2022001151	Servicio de vigilancia y seguridad, de los locales y edificios pertenecientes a la D.P. de la TGSS de Pontevedra en Vigo	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	400.934,83
25	39-39/VC-04/22	2022002744	Servicios de vigilancia y seguridad en los centros dependientes de la D.P. de la TGSS-INSS en Cantabria.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	396.830,76
39	29-29 VC 2/2022	2022006173	Servicios de vigilancia, así como formación, mantenimiento preventivo de sistema de intrusión, CCTV y detección de incendios conectados al centro de control de video vigilancia de la sede de la D.P. de la TGSS de Málaga, mantenimiento de los sistemas de alarma de intrusión e incendio del resto de centros dependientes de la D.P. de la TGSS de Málaga.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	558.583,71
51	40-22/25ABVC	2022008906	Servicios de vigilancia y seguridad del edificio conjunto de la D.P. de la TGSS y del INSS, y mantenimiento conductivo, preventivo, correctivo y técnico-legal, incluida la aportación de funciones de organización y garantía del cumplimiento del mismo y mantenimiento del sistema de incendios de la nave-almacén de Valverde del Majano.	Servicios	Abierto Criterios Múltiples	74.375,90



ALEGACIONES FORMULADAS

TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la LFTCu, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido al Director General de la TGSS como responsable del Servicio Común fiscalizado, al Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, titular del órgano al que corresponde la superior dirección y tutela de la entidad, así como a quien ostentó dicho cargo durante parte del ejercicio fiscalizado, con objeto de que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones y presentaran los documentos y justificantes que considerasen adecuados.

En el plazo concedido fueron recibidas en este Tribunal las alegaciones realizadas por el Director General de la TGSS, por el Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones y el ex Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, adhiriéndose, estos últimos, a las formuladas por el Director General de la TGSS, las cuales se incorporan al presente Informe en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.4 de la LFTCu.

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

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente informe.



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



MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES



TESORERÍA GENERAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Dirección General

ALEGACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL EJERCICIO 2022.

TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL



ALEGACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL EJERCICIO 2022.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES

II. ALEGACIONES AL APARTADO II DEL INFORME: RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

- A) Alegaciones al epígrafe II.1.1: Relaciones de contratos (del subapartado II.1: cumplimiento de la obligación legal de remisión de documentación al tribunal de cuentas) y III.1: Conclusión relativa al cumplimiento de las obligaciones legales de remisión de documentación al Tribunal de Cuentas.**
- B) Alegaciones al epígrafe II.1.2: Extractos de expedientes de contratación (del subapartado II.1: cumplimiento de la obligación legal de remisión de documentación al tribunal de cuentas).**
- C) Alegaciones al subapartado II.2: Cumplimiento del principio de transparencia en la contratación.**
- D) Alegaciones al subapartado II.3: Preparación, adjudicación y formalización de los contratos celebrados por la Tesorería General de la Seguridad Social.**
 - D.1) Alegaciones al subepígrafe II.3.1: Insuficiente justificación de la no división en lotes (del epígrafe II.3.1. actuaciones administrativas preparatorias).
 - D.2) Alegaciones al subepígrafe II.3.1.2: Justificación de la lección de los criterios objetivos de adjudicación (del epígrafe II.3.1. actuaciones administrativas preparatorias).
 - D.3) Alegaciones al subepígrafe II.3.2.1: Criterios de adjudicación y fórmula o método para su valoración (del epígrafe II.3.1. pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas particulares).
 - D.4) Alegaciones al subepígrafe II.3.2.2: Condiciones especiales de ejecución del contrato exigidas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (del epígrafe ii.3.1. pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas particulares).
 - D.5) Alegaciones al subepígrafe II.3.2.3: Otras incidencias en el expediente de contratación (del epígrafe II.3.1. pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas particulares).



E) Alegaciones al subapartado II.4: ejecución, cumplimiento, pago de los contratos y control de la subcontratación

- E.1) Alegaciones al epígrafe II.4.1: Retrasos en el inicio de las obras, ampliaciones de plazo y suspensiones temporales.
- E.2) Alegaciones al epígrafe II.4.2: Pago y penalidades económicas.
- E.3) Alegaciones al epígrafe II.4.3: Control de la subcontratación.
- E.4) Alegaciones al epígrafe II.6: Seguimiento de las recomendaciones formuladas en 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.

III. ALEGACIONES AL APARTADO III DEL INFORME: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I. ANTECEDENTES

Con fecha 1 de agosto de 2024 se ha recibido en esta Dirección General, anteproyecto de informe de fiscalización de la contratación celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social en el ejercicio 2022 con plazo para formular alegaciones.

La información contenida en el anteproyecto de informe, junto con las conclusiones y recomendaciones recogidas en el mismo, han sido objeto de un detenido análisis y valoración por esta TGSS, con vistas a poner en marcha las actuaciones y medidas que permitan avanzar en la mejora de la eficiencia de su gestión de la contratación.

A continuación, se formulan las alegaciones de esta Tesorería General de la Seguridad a cada una de las deficiencias señaladas por el Tribunal de Cuentas, conforme al mismo esquema seguido en el anteproyecto de informe de fiscalización, así como de las medidas que adoptará la Tesorería General de la Seguridad Social para corregirlas y dar cumplimiento a las recomendaciones contenidas en su anteproyecto de informe.

II. ALEGACIONES A LOS APARTADOS II Y III DEL INFORME: RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

A) ALEGACIONES AL EPÍGRAFE II.1.1: RELACIONES DE CONTRATOS (DEL SUBAPARTADO II.1: CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS), III.1.- CONCLUSIÓN RELATIVA AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS.

El informe indica las siguientes deficiencias: *“La omisión de un contrato en la relación certificada, cuyo expediente (extracto) fue en cambio remitido oportunamente a este Tribunal (expediente número 24 del anexo 2)”*.

El informe indica, asimismo, las siguientes deficiencias: *“El registro duplicado de un expediente, así como distintos errores en la información que consta en la relación certificada que afectaron al importe de adjudicación, la calificación del tipo de contrato y el procedimiento de adjudicación utilizado (Dichos expedientes se relacionan en el anexo 3)”*.

ALEGACIONES

Con carácter general, se asumen las observaciones realizadas por el Tribunal, habiéndose constatado algún error material en la relación certificada remitida, como la remisión de un expediente duplicado, error por omisión de algunos campos, en la calificación de algún contrato o errores aritméticos. Estas observaciones serán tenidas en cuenta en envíos futuros. No obstante, hemos de manifestar que se trata de errores materiales, fácilmente comprobables en los extractos de los expedientes en los que se apoyan.

Respecto a la deficiencia relativa a la falta de publicación de la aprobación del expediente observada en tres de los fiscalizados, se asume la misma y se tendrá en cuenta en sucesivos expedientes, conforme a lo que se dirá en el apartado III. Alegaciones al apartado III del informe: conclusiones y recomendaciones; si bien se pone de manifiesto que se han publicado en la plataforma de contratación las aprobaciones del gasto de la TGSS y del INSS al tratarse de un expediente de gastos compartidos.

A continuación, se efectúan alegaciones, en relación con los expedientes que se relacionan:

- **Expediente 47-47/VC-1/23, de la Dirección Provincial (en adelante D.P.) de la TGSS de Valladolid, (número asignado por ese Tribunal, 2022007054).**

El envío a la plataforma se realizó en dos operaciones diferentes ya que el peso de los archivos excedía del máximo permitido. En cada uno de ellos se remitió documentación diferente, lo que dio lugar al error.

- **Expediente 20-22/0019, de la D.P. de la TGSS de Gipuzkoa, (número de expediente asignado por el Tribunal 2022005319).**

En fecha 10-11-2022, se remitió correo a la Secretaría General indicando que ya se había tramitado la documentación solicitada por lo que, toda vez que la formalización del contrato es de fecha 28-09-2022, se considera que la tramitación de la documentación se realizó en el plazo de los tres meses preceptivos.

- **Expediente 45-2022/27/CM, de la D.P. de la TGSS de Toledo**

Salvo error, no se ha detectado ningún error por lo que no se efectúa alegación alguna.

- **Expediente 15603/2020, de la D.P. de la TGSS de Coruña**

No se aprecian errores en los importes de adjudicación si bien es cierto que, teniendo un presupuesto estimado del contrato, un proyecto inicial y un proyecto modificado (en ambos casos tanto con IVA, como sin IVA), pudiera haberse producido algún error.

No obstante, en el siguiente cuadro resumen se aclara cada concepto, coincidente con lo descrito en la documentación trasladada al Tribunal.



Proyecto inicial		Proyecto modificado	Incremento
Precio de Ejecución Material	9.345.022,83	13.438.263,66	4.093.240,83
Gastos Generales 13%	1.214.852,97	1.746.974,28	532.121,31
Beneficio Industrial 6%	560.701,37	806.295,82	245.594,45
SUMA	11.120.577,17	15.991.533,76	4.870.956,59
Baja de adjudicación - 38,77219776%	4.311.692,17	6.200.269,09	1.888.576,92
Precio del Contrato	6.808.885,00	9.791.264,67	2.982.379,67
I.V.A. 21%	1.429.865,85	2.056.165,58	626.299,73
Presupuesto de la Obra	8.238.750,85	11.847.430,25	3.608.679,40

Por otro lado, en ningún caso estas cifras suponen un conflicto con la calificación del procedimiento de licitación como abierto, puesto que, en cualquier caso, la cuantía fue superior a 2 millones de euros, en todas sus fases.

B) ALEGACIONES AL EPÍGRAFE II.1.2: EXTRACTOS DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN (DEL SUBPARTADO II.1: CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS)

El informe indica la siguiente deficiencia: *“La TGSS no ha remitido 7 expedientes de suministro de energía eléctrica que constan en la relación certificada enviada a este Tribunal, por un importe total de adjudicación de 4.839.997,04 euros (IVA, excluido) (Dichos expedientes se relacionan en el anexo 4)”. A continuación, se detallan los expedientes a los que se refiere el informe con las alegaciones pertinentes.*

ALEGACIONES

La Resolución de 20 de julio de 2018, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 28 de junio de 2018, por el que se aprueba la sustitución de la Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por Acuerdo del Pleno de 28 de noviembre de 2013, en su apartado II se establece que, *en los contratos basados en un acuerdo marco y los contratos específicos dentro de un sistema dinámico de adquisición que, en aplicación del artículo 153.1 de la LCSP, no hayan sido objeto de formalización, atenderán a la fecha de adjudicación. (...)*

A efectos del envío al Tribunal de Cuentas de estas relaciones certificadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la LCSP, se consideran órganos de contratación aquellos órganos unipersonales o colegiados que, en virtud de norma legal o reglamentaria o disposición estatutaria, tengan atribuida dicha competencia de forma originaria.

Las relaciones certificadas que formulen los órganos de contratación deberán incluir también los contratos específicos que se financien a través del sistema de contratación centralizada, al amparo de lo previsto en los artículos 227 y siguientes de la LCSP o en los artículos 2.11 y 41 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, reguladora de los procedimientos de contratación en los sectores excluidos, ello sin perjuicio de la inclusión por las centrales de contratación de dichos contratos en sus relaciones certificadas.

Por su parte, el apartado III, sobre documentación a remitir al Tribunal de Cuentas por los órganos, organismos o entidades del Sector Público Estatal y Autonómico a lo largo del ejercicio prevé que, *dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato o el acuerdo marco, los órganos de contratación de los entes, organismos y entidades del sector público estatal y autonómico deberán remitir al Tribunal de Cuentas copia certificada del documento en el que se hubiera formalizado el contrato o el acuerdo marco, siempre que el precio de adjudicación del contrato, o el valor estimado del acuerdo marco, exceda de las siguientes cuantías:*

– 600.000 euros para los contratos de obras, contratos de concesión de obras, contratos de concesión de servicios y para los acuerdos marco.

– 450.000 euros para contratos de suministro.

– 150.000 euros tratándose de contratos de servicio y administrativos especiales.

En la remisión de los contratos, a la copia del documento de formalización deberá acompañarse un extracto del expediente del que se derive (...).

En relación a los expedientes señalados por ese Tribunal, respecto de los que no se ha remitido extracto, se ha venido entendiendo por esta TGSS que, al tratarse de contratos basados en un Acuerdo Marco, si bien venimos obligados a incluirlos en la relación certificada a remitir al Tribunal, al considerarnos expresamente

a estos efectos órgano de contratación, el órgano de contratación para este tipo de contratos es la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (en adelante DGRCC), órgano que adjudica el contrato. Por tanto, al no hacerse mención expresa en el apartado III en contrario, entendemos que debe ser ésta la que remita el extracto del expediente al Tribunal de Cuentas, conforme a lo previsto en dicho apartado.

De esta forma, en las relaciones certificadas tanto de la TGSS como de la DGRCC deberán figurar los contratos basados que por cuantía corresponda, si bien, la obligación de enviar el extracto de los mismos, conforme al apartado III de la Instrucción, recaería en la DGRCC.

Dicho lo anterior, no siendo voluntad de este servicio común la elusión de ningún tipo de obligación en esta ni en ninguna otra materia, se asume la observación realizada por el Tribunal de Cuentas y se tendrá en cuenta en los sucesivos envíos, conforme a lo que se expondrá en el apartado III. Alegaciones al apartado III del informe: conclusiones y recomendaciones.

C) ALEGACIONES AL SUBAPARTADO II.2: CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN Y III.2 CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN

El informe indica la siguiente deficiencia: *“En 7 expedientes de los 69 analizados (el 10,14 %) no aparecen publicados en la PLACSP algunos de los documentos que resultan obligatorios en virtud de lo dispuesto en el artículo 63.3 de la LCSP. Así, a modo de ejemplo, en los expedientes números 8, 10 y 12 del anexo 2, no consta la publicación de la memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios y la aprobación del expediente y en los expedientes 13, 14, 24 y 52 del anexo 2, no figuran las actas de la mesa de contratación ni la composición de la mesa de contratación”*. A continuación, se detallan los expedientes a los que se refiere el informe con las alegaciones pertinentes.

ALEGACIONES

Se asume la observación realizada por el Tribunal de Cuentas, realizando no obstante la siguiente alegación en relación con el **expediente número 24 del anexo 2. Expediente nº 43/PA/001/2022, (nº de expediente asignado por el Tribunal, 2022002737):**

Por ese Tribunal se indica que no aparecen publicadas en la PLACSP las actas de la mesa de contratación ni su composición.

Sin embargo, se ha constatado que dichos documentos figuran, el primero de ellos, en el apartado de “Anexo pliegos”, bajo el nombre de documento MECO.pdf (composición de la mesa de contratación) y el segundo, (actas de la mesa de contratación), en el apartado “Otros documentos”, publicados en fechas 22/04/2022 y 02/05/2022 respectivamente.

D) ALEGACIONES AL SUBAPARTADO II.3: PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y III.3 CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

D.1) Alegaciones al subepígrafe II.3.1: Insuficiente justificación de la no división en lotes (del epígrafe II.3.1. actuaciones administrativas preparatorias) y III.2 conclusiones relativas al cumplimiento del principio de transparencia en la contratación.

En el informe se detectan las siguientes deficiencias:

“a) En 2 expedientes la no división en lotes del objeto del contrato se basa únicamente en que “... no se ha previsto la división en 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”, sin mayor explicación al respecto (expedientes números 31 y 32 del anexo 2)”.

“b) En 27 expedientes la justificación de la no división en lotes del objeto del contrato resulta excesivamente genérica basada, principalmente, en circunstancias, tales como, que “... la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas...dificultarían, tanto la gestión y el control de dicho contrato, como la correcta ejecución técnica ...”, o bien “... que una división por centros o por tipo de servicio dificultaría la correcta ejecución de este, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de distintas prestaciones ...”, de modo que resulta necesario que exista un solo adjudicatario “...con el fin de lograr una correcta ejecución del expediente contractual ...”, lo cual, según se indica, se vería dificultado en el supuesto de que hubiera una pluralidad de contratistas (expedientes números 1, 2, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 16, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 34, 35, 36, 39, 42, 45, 47, 48 y 49 del anexo 2)”.

En el informe se detectan también las siguientes deficiencias: *“en 6 expedientes (números 9, 11, 32, 35, 36 y 47 del anexo 2), se incluyen como servicios complementarios a los de limpieza, en algunos casos, los servicios de lavandería y de jardinería, y, en la mayoría de ellos, la desinfección, desinsectación y desratización, si bien no figura su cuantificación económica de forma diferenciada, siendo este un dato que puede ser relevante en la valoración de la decisión del órgano de contratación en relación con la conveniencia, o no, de su licitación como lotes independientes”*

ALEGACIONES

Con carácter general se asumen por esta TGSS las observaciones de ese Tribunal en relación con la falta de justificación de la no división en lotes en unos casos y la justificación insuficiente, por genérica, en otros, de los relacionados en su anteproyecto de informe.

Ciertamente, la normativa tanto comunitaria, como estatal, como medida específica de apoyo a las PYMES, han introducido como norma general, la obligatoriedad de la división en lotes de los contratos, salvo que la naturaleza o el objeto de los mismos no lo permita, así como la obligación de justificar en el expediente su

no división, a fin de facilitar el acceso a la contratación pública a un mayor número de empresas. En consecuencia, en relación con las deficiencias formales observadas, se asumen por esta Tesorería y, en este sentido, se tomarán medidas para su corrección.

En cuanto al fondo del asunto, la falta de división en lotes es necesario considerar que un buen número de los expedientes relacionados por ese Tribunal corresponden a la contratación del servicio de vigilancia y seguridad que, por su propia naturaleza, al configurarse como uno solo, impide su ejecución en lotes.

Así se hace constar en el Expediente número 29 del anexo 2. Expediente nº VIG41-02/2022 de la D.P. de la TGSS de Sevilla (con nº de expediente 2022003338 asignado por el Tribunal de Cuentas) en el que, la justificación de la no división por lotes se recoge en la memoria justificativa, en base a las dificultades técnicas que supondría dividir las prestaciones de vigilancia, servicio “ACUDA” y recepción de alarmas, al considerarse que sería muy complicada la coordinación de estas prestaciones si recayeran en diferentes adjudicatarios.

Asimismo, debe valorarse el hecho de que la división en lotes de este tipo de contratos (Vigilancia, limpieza y mantenimiento), puede hacerlos en algunos casos poco atractivos para las empresas que cubren un mayor número de servicios y por ello están dotadas de mayor infraestructura, pero consecuentemente con ello, con unos costes de funcionamiento más elevados; dándose el caso de que, por el contrario, liciten pequeñas empresas, con menores costes, pero carentes de la infraestructura necesaria para ejecutar correctamente el servicio, originándose verdaderos problemas en la ejecución de servicios tan esenciales como los citados.

Por otra parte, en relación a los contratos de limpieza, con prestaciones accesorias o complementarias de la principal, tal y como el propio Tribunal reconoce en su anteproyecto de informe, la contratación independiente de actividades complementarias o accesorias a este servicio, sería poco eficiente desde el punto de vista administrativo y de difícil consecución a través de un procedimiento de los regulados en la LCSP, dado el escaso montante económico que su realización supondría para los licitadores, lo cual desincentivaría su participación.

Así, como ejemplo, en el expediente **número 9 del anexo 2, expediente nº 30-MU2022 (con nº de expediente 2022000398 asignado por el Tribunal de Cuentas)**, respecto del que, al contrario que ese Tribunal, considera esta Tesorería que el importe de estas actividades accesorias se ha incluido en el presupuesto base de licitación (costes indirectos), donde se indica “Beneficio industrial, gastos generales, material de higiene y aseo, etc.”, suponiendo el montante económico de las mismas menos del 0,1% del total del contrato (261.063,09€).

En cuanto a la observación de ese Tribunal relativa a que en muchos supuestos los contratos no se han dividido en lotes a pesar de que se trata de servicios que se prestan en una pluralidad de centros dependientes de las distintas direcciones provinciales de la TGSS; debemos manifestar que, muchos de estos centros se encuentran en poblaciones pequeñas y dispersas dentro de la provincia respectiva y, la propia experiencia contractual de este servicio común ha mostrado que, la posible creación de lotes diferenciados de baja cuantía, ha originado que no resulte atractiva la licitación por el elevado coste de transporte, la

escasa rentabilidad y la inexistencia de operadores locales en las poblaciones de cada centro, lo que ha ocasionado licitaciones desiertas. Por el contrario, esto no se produce si el contrato es asumido en su integridad por una única empresa, que puede compensar estos excesos puntuales de coste, con la totalidad de la contraprestación recibida, o bien utilizar la figura de la subcontratación de la actividad en la localidad concreta.

Por último, respecto a las medidas que este servicio común pretende adoptar en orden a atender las observaciones de ese Tribunal en relación a la distribución o no de las licitaciones en lotes, se dictarán instrucciones a la totalidad de las direcciones provinciales recordando la necesidad de motivar la no distribución en lotes en los contratos en que así se disponga, insistiendo en que no basta con efectuar alusiones genéricas a la norma y debiendo justificar las concretas dificultades de carácter técnico o económico para ello.

Asimismo, se transmitirá que si en el contrato que se pretende licitar existen prestaciones de carácter complementario a la prestación principal, la norma a seguir deberá ser la división en lotes del expediente, generando un lote para cada una de estas prestaciones complementarias y, si de esta división resulta una escasa rentabilidad para los posibles licitadores que hagan prever que queden desiertas, deberán dejar constancia en los expedientes de tales extremos, como justificación de la decisión adoptada.

D.2) Alegaciones al subepígrafe II.3.1.2: Justificación de la lección de los criterios objetivos de adjudicación (del epígrafe II.3.1. Actuaciones administrativas preparatorias) y conclusiones relativas a la preparación, adjudicación y formalización de los contratos celebrados por la TGSS.

En el informe se detectan las siguientes deficiencias: *“En los expedientes 12, 15, 19, 20, 25, 28, 32 y 35 del anexo 2, en los que la adjudicación se realizó mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación (un 16,3 % del total), la justificación de la elección de los criterios y su ponderación no consta en el expediente, o bien se realiza de forma genérica, por la mera remisión a la aplicación del artículo 145.3 g) de la LCSP, indicando que “Conforme a lo previsto en el artículo 145 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio...”*”.

No se efectúan alegaciones, asumiendo la observación realizada por el Tribunal de Cuentas y se adoptarán las medidas necesarias para corregir tales deficiencias en sucesivos expedientes, conforme a lo que se dirá en el apartado III. Alegaciones al apartado III del informe: conclusiones y recomendaciones.

D.3) Alegaciones al subepígrafe II.3.2.1: Criterios de adjudicación y fórmula o método para su valoración (del epígrafe II.3.1. pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas particulares) y conclusiones III.3.2 sobre pliego de cláusulas administrativas particulares.

En el informe se detectan las siguientes deficiencias: *“En 3 expedientes de contratación de servicios (números 15, 23 y 25 del anexo 2), se valoró como criterio objetivo de adjudicación el “fomento de la contratación femenina” mediante el compromiso de la empresa adjudicataria de “... contratar personal femenino para los casos de sustituciones por vacaciones, licencias, permisos ...”. Sin embargo, en 2 expedientes se describen los criterios de adjudicación, pero no consta la justificación de su elección (números 15 y 25 del anexo 2), y en el otro (número 23 del anexo 2), se justifica de forma genérica basándose en la mención al cumplimiento del “Acuerdo por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable...” en el marco de la LCSP. Y si bien estos criterios se refieren al personal que presta el servicio que constituye el objeto de los contratos y se encuentran incluidos entre los expresamente previstos por el artículo 145.2.1º de la LCSP, no se concreta en los expedientes en qué medida su valoración se traduce en una mejora en el rendimiento o la ejecución de la prestación que constituye su objeto, tal y como se define en sus prescripciones técnicas, requisitos que, como se ha señalado anteriormente, se exigen en el artículo 145.6 de la LCSP y en el Considerando 92 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014”.*

ALEGACIONES

En relación con los expedientes número 25 del anexo 2, expediente nº 39-39/VC-04/22 de la D.P. de la TGSS de Cantabria (con nº de expediente 2022002744 asignado por el Tribunal de Cuentas) y expediente número 15 del anexo 2. Expediente nº 45-2021/48/cm de la D.P. de la TGSS de Toledo (con nº de expediente 2022000659 asignado por el Tribunal de Cuentas) no se formulan alegaciones, asumiendo la observación realizada por el Tribunal de Cuentas, que se tendrá en cuenta para sucesivos expedientes.

Sin embargo, respecto al expediente número 23 del anexo 2, expediente nº 33-PA SARA 4004/2022 (con nº de expediente 2022002066 asignado por el Tribunal de Cuentas), mostramos nuestra disconformidad al entender que la justificación que figura en el pliego, basada en el cumplimiento del Acuerdo del Consejo de Ministros (BOE 25 de mayo del 2019, página 55960) que aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017, no es genérica, constituyendo por el contrario, un criterio objetivo de adjudicación..

En el Anteproyecto de informe se dice que, *“...si bien estos criterios se refieren al personal que presta el servicio que constituye el objeto de los contratos y se encuentran incluidos entre los expresamente previstos por el artículo 145.2.1º de la LCSP...”*, se añade *“...no se concreta en los expedientes en qué medida su valoración se traduce en una mejora en el rendimiento o la ejecución de la prestación que constituye su objeto, tal y como se define en sus prescripciones técnicas, requisitos que, como se ha señalado anteriormente, se exigen en el artículo 145.6 de la LCSP y en el Considerando 92 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014”.*

No obstante, a juicio de esta Tesorería y dicho a los únicos efectos de la defensa de su posición, ni de la dicción del Considerando 92 de la Directiva 214/24/UE, ni del artículo 145.6 de la LCSP se infieren tales afirmaciones. En concreto, el artículo 145.6 dice *“6. Se considerará que un criterio de adjudicación está*

vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida...”. Asimismo el artículo 1.3 de la LCSP dispone “3. En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos...”.

La ley, conforme a nuestra interpretación, deja claro que estos criterios transversales suponen “*per se*” una mejora en la relación calidad-precio, sin que quepa exigir justificaciones adicionales como se pide en el Anteproyecto de informe.

Por otra parte, el apartado Octavo. 2 del acuerdo citado señala: “2. Siempre y cuando los criterios de adjudicación cumplan los requisitos que establece el artículo 145.5 de la Ley 9/2017”, añadiendo “(vinculación con el objeto del contrato; formulación objetiva con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad; que no confiera al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada y garantizar una competencia efectiva)...”; es decir, marca unas pautas que a juicio de este servicio común cumple el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) del expediente en cuestión.

Asimismo, en apartado Octavo. 3 de dicho Acuerdo se señala “...a los efectos de determinar si un criterio cualitativo de tipo social cumple el requisito de vinculación con el objeto del contrato los órganos de contratación tendrán en cuenta que no es necesario que un criterio de adjudicación se refiera a las características intrínsecas del producto, obra o servicio que constituye el objeto del contrato, sino que dicho criterio podrá referirse a las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato en cualquiera de sus aspectos...”.

En consecuencia, consideramos que se ha justificado debida y adecuadamente la inclusión del criterio reseñado en el PCAP, por entender que ni el artículo 145.6 LCSP ni el Considerando 92 de la Directiva citada exigen justificaciones adicionales.

Por otra parte, también cabe observar que el fomento de la contratación femenina, sobre todo en una actividad como la del objeto del contrato donde la mujer se encuentra infrarrepresentada, además de mejorar la paridad hombre/mujer, contribuye a minorar la brecha de género y, una institución pública, como es la Tesorería General de la Seguridad Social, debe adoptar las medidas necesarias para su corrección.

No obstante, se adoptarán las medidas para que estos aspectos queden expresados en el pliego de condiciones, conforme a lo que se dirá en el apartado III. Alegaciones al apartado III del informe: conclusiones y recomendaciones.

En el informe se detectan también las siguientes deficiencias: ***“En 6 expedientes de contratación se valoró como criterio de adjudicación de carácter medioambiental y/o social la acreditación por las empresas licitadoras de estar en posesión de distintos certificados de calidad (...) Tampoco en estos casos los expedientes han concretado la relación existente entre la posesión de los citados certificados y el objeto***

específico de los contratos analizados. (...) para que la posesión de los mismos pueda efectivamente ser valorada como criterio de adjudicación resulta preciso que su tenencia esté directamente vinculada con el objeto de cada contrato en particular y que afecte a su rendimiento o a la ejecución de la prestación que constituye su objeto, tal y como se defina en sus prescripciones técnicas, lo que debería haber quedado acreditado en todos los casos (expedientes números: 9, 12, 13, 17, 30 y 42 del anexo 2)”.

ALEGACIONES

Si bien es cierto que el criterio mantenido en las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en relación con los certificados de calidad es su consideración a los efectos de acreditación de la solvencia empresarial, pero no como criterios de adjudicación en la contratación pública, en resoluciones más recientes lo ha matizado. Así en la resolución 786/2019, señala que:

«(...) la evolución del ordenamiento de la Unión Europea y, en especial, la de la nueva Ley 9/2017 en materia de contratación pública, ha determinado la necesidad de matizar la doctrina de este Tribunal sobre la cuestión controvertida, en concreto sobre la posibilidad de configurar la disponibilidad de un certificado ISO no solamente como criterio de solvencia empresarial sino también como criterio de adjudicación. Ahora bien, para que pueda admitirse la exigencia de estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que estén vinculados con el objeto del contrato...» y, por lo tanto, manifestarse ya en el proceso de prestación del servicio que se pretenda contratar.

En este sentido, el certificado de calidad, para que pueda ser considerado como criterio de adjudicación, debe cumplir con el considerando 92 de la Directiva 24/2014, esto es, debe contribuir a “efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato”.

Sobre estas premisas, no se efectúan alegaciones y se asumen las observaciones realizadas por ese Tribunal en los expedientes citados, salvo en el **expediente número 30 del anexo, expediente nº 11-2022AMA0281122 (con nº de expediente 2022003341 asignado por el Tribunal de Cuentas)**, respecto del que no compartimos la observación de que contar con la ISO 14064-1 referida a la huella de carbono no esté relacionado con el objeto de este contrato.

En este expediente se incluye, conforme se recoge en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT,) el mantenimiento, reparación de maquinaria y en su caso, el asesoramiento para la sustitución de un conjunto variado de equipos, cuyo funcionamiento tienen una alta conexión con el medio ambiente, así como para la adopción de medidas de ahorro energético. Por ello, el que las propuestas de las actuaciones que se realicen tengan como finalidad la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que producen nuestra maquinaria, llevan a considerar que contar con la acreditación reconocida que esta ISO 14064-1 constituye una garantía de la correcta ejecución de este contrato. Así lo ha reconocido el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en sus resoluciones 984/2022 y 1577/2022.

En el informe se detecta también la siguiente deficiencia: “En un expediente (número 48 del anexo 2), se utilizó como criterio de adjudicación, con una asignación de 6 puntos, la acreditación por las empresas

licitadoras de contar con un “Comité de Seguridad y Salud...”, cuya constitución resulta obligatoria en todas las empresas o centros de trabajo con 50 o más trabajadores. Se trata de un factor que constituye una característica propia de la empresa en su conjunto, pero no se da la necesaria vinculación con la prestación concreta objeto del contrato, de modo que permita evaluar comparativamente el rendimiento o la calidad de la ejecución del contrato, requisito exigido para ser utilizado como criterio de adjudicación. No obstante, debe señalarse que en el contrato de referencia la valoración de este criterio no incidió en el resultado de la adjudicación.” A continuación, se detalla el expediente del que se trata, junto con las alegaciones pertinentes.

Asimismo, *“En un expediente (número 20 del anexo 2), se utilizó como criterio de adjudicación de carácter medioambiental, con una valoración de 10 puntos, el compromiso de las empresas licitadoras de poner a disposición de la TGSS un vehículo “cero emisiones” para el traslado del personal adscrito a la prestación del servicio, y que fue ofertado por la empresa que resultó adjudicataria. Sin embargo, consta en el expediente la certificación del gerente de la empresa contratista de la puesta a disposición de un vehículo “híbrido” y, por tanto, no ha quedado acreditado el cumplimiento del compromiso de la empresa de aportar un vehículo con la clasificación del distintivo ambiental “cero emisiones”, por el que obtuvo 10 puntos, sin que conste en el expediente que la TGSS haya realizado algún tipo de actuación al respecto de dicho incumplimiento contractual. Sin perjuicio de ello debe señalarse que la valoración de este criterio no fue determinante en el resultado de la adjudicación. Además, en el precitado expediente se valoró como criterio de adjudicación, con una asignación de 21 puntos, “Disponer de oficina legalizada por Seguridad Privada en Illes Balears con responsable técnico”, factor de carácter territorial que, con carácter general, no debe ser utilizado como criterio de adjudicación sino, en su caso, como criterio de solvencia de las empresas. Y si bien, este tipo de cláusulas pueden ser utilizadas cuando se justifique adecuadamente en el expediente y se evidencie la existencia de la vinculación del factor territorial con el objeto del contrato, en este caso no se justifica en el expediente ni se evidencia dicha vinculación. La valoración de este criterio no tuvo finalmente incidencia en el resultado de la adjudicación, sin que ello desvirtúe la deficiencia señalada”.*

ALEGACIONES

En ambos supuestos, se asume la observación realizada por el Tribunal de Cuentas.

En relación con la referencia a normativa legal como criterio de adjudicación, se pone de manifiesto a ese Tribunal, que los criterios referidos a obligaciones legales han sido eliminados de los contratos realizados por la TGSS.

En el informe se detectan también las siguientes deficiencias: *“En 7 expedientes, la fórmula establecida en el PCAP para valorar el criterio precio permite ordenar las ofertas económicas, pero la valoración de las ofertas se realiza con respecto a la proporcionalidad existente entre las propias bajas económicas ofertadas por las empresas licitadoras y no con respecto al presupuesto de licitación como debiera, lo que puede dar lugar en su aplicación a resultados desproporcionados en las puntuaciones otorgadas. Así, una*

mínima diferencia en la baja económica de las ofertas presentadas puede determinar grandes diferencias en la puntuación, distorsionando la importancia del criterio precio respecto del conjunto de los criterios de adjudicación, lo que no resultaría acorde con los principios de economía y eficiencia. La fórmula empleada para valorar el criterio precio debe garantizar una adecuada proporcionalidad entre las ofertas presentadas y las puntuaciones asignadas a cada una de ellas. Y, si bien en los casos analizados no se produjo la citada distorsión, ello no desvirtúa la incidencia señalada (expedientes números: 8, 12, 13, 14, 19, 21 y 47 del anexo 2)".

ALEGACIONES

Se asumen las observaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, salvo en los expedientes que a continuación se indican, con sus respectivas alegaciones:

- **Expediente número 8 del anexo 2, expediente nº PA-2021-155-M de la D.P. de la TGSS de Barcelona (con nº de expediente 2022000142 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

En relación a este expediente, se asume la observación de ese tribunal por cuanto la fórmula pudiera generar desequilibrio y en consecuencia es susceptible de mejora, si bien, al otorgar 49 puntos (puntuación máxima del criterio precio) a la oferta más económica y 0 puntos a la oferta teórica que coincidiera con el presupuesto base de licitación, se considera que guarda la proporcionalidad de puntuación entre los importes de las ofertas entre el presupuesto de licitación sin IVA y la oferta más económica.

- **Expediente número 14 del anexo 2. Expediente nº 04-PA-18/2021, (con nº de expediente 2022000652 asignado por el Tribunal de Cuentas) y expediente número 19 del anexo 2, expediente nº 04-PA-19/2021 (con nº de expediente 2022001187 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

Esta TGSS no comparte dicha observación, ya que la fórmula utilizada está reflejada en la cláusula 14.2.1 donde se pone de manifiesto que se realiza respecto al presupuesto de licitación.

- **Expediente número 21 del anexo 2, expediente nº IB2021/MANTENIMIENTO/PA03 (con nº de expediente 2022001791 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

Respecto a este expediente, se asume la observación del Tribunal de Cuentas.

No obstante, es necesario poner de manifiesto que actualmente se ha dejado de emplear esta fórmula siendo sustituida por la que se prevé en la Directriz 1/2020 de la Dirección General de Contratación Pública de la Generalitat de Catalunya, en su apartado 5, con la que se pretende la valoración de las ofertas teniendo en cuenta un mayor equilibrio entre el precio y la calidad.

En dicha Directriz se establece que, como regla general, en las licitaciones de contratos de la Administración de la Generalidad de Cataluña y de su sector público, con una pluralidad de criterios de valoración, se

valorará la proposición técnica en relación a los criterios sujetos a juicio de valor, de acuerdo con los numéricos establecidos para cada criterio y subcriterio en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, y posteriormente se ordenarán las diferentes propuestas valoradas por orden decreciente, aplicando la fórmula siguiente, para obtener la puntuación:

$Pop = P * (VT_{op}/VT_{mv})$, siendo

Pop: Puntuación de la oferta a puntuar.

P: Puntuación del criterio.

VT op: Valoración técnica de la oferta que se puntúa.

VT mv: Valoración técnica de la oferta mejor valorada. que tiene en cuenta la relación calidad precio.

MEDIDA DE SOLUCIÓN PROPUESTA:

En los próximos contratos se utilizará la siguiente fórmula en el PCAP para valorar el criterio precio:

$$\text{Puntuación} = \frac{P_b}{P_o} \times 77$$

Siendo P_b la oferta más baja y P_o cada una de las ofertas.

Visto el anteproyecto de informe de fiscalización de la contratación celebrada por la TGSS en el ejercicio 2022, se considera que esta fórmula garantiza una adecuada proporcionalidad entre las ofertas presentadas y las puntuaciones asignadas a cada una de ellas, evitando la distorsión del criterio precio respecto del conjunto de criterios de adjudicación. NECESITAMOS CONFIRMACIÓN SOBRE SU INCLUSIÓN. ¿PODRÍA ENTRAR EN CONTRADICCIÓN CON LA FÓRMULA DE LA DIRECTRIZ 20 CITADA? ¿DEJARÍAMOS DE APLICARLA? ¿SE APLICARÁ CON CARÁCTER GENERAL?

En el informe se detectan también las siguientes deficiencias: “En 9 expedientes no fue utilizada la bolsa de horas sin coste ofertada y valorada como criterio de adjudicación, y en 4 expedientes consta que, habiendo finalizado el plazo de ejecución de los contratos, fue necesario utilizar horas sin coste por debajo del 5 % del total ofertado por la empresa adjudicataria, sin que figure suficiente información al respecto de las causas de su escasa o nula utilización (expedientes números 9, 10, 23, 24, 30, 32, 33, 44, 45, 46, 47, 48 y 49 del anexo 2)”.

ALEGACIONES

Con carácter general, es necesario poner de manifiesto que, sobre las denominadas bolsas de horas, se ha manifestado el TACRC, en relación con su consideración bien como criterio de adjudicación, bien como mejoras.

En la resolución 231/2020 del TARCJA se dice que la doctrina de los tribunales de contratos ha precisado que las "mejoras" a las que se refiere el artículo 145.7 LCSP son prestaciones adicionales y distintas de las definidas en el contrato (entre otras, Resoluciones 388/2019, de 14 de noviembre, de este Tribunal y 591/2019, de 30 de mayo y 719/2019, de 27 de 15/09/2021)».

Bajo esta premisa, las bolsas de horas recogidas en los contratos fiscalizados han de considerarse como criterio de adjudicación y, por tanto, les es de aplicación los requisitos legales previstos en el artículo 145.5 LCSP, esto es, que posibilite una oferta viable, racional y proporcional al objeto del contrato.

Esta TGSS no comparte la necesidad de justificar ni informar de su falta de utilización. Así, como criterio de adjudicación, su utilización o no, determinará en su caso, la conveniencia de volver a incluirlo en los futuros pliegos, pero el hecho de que no se justifique su falta de uso no constituye, a juicio de este servicio común, una vulneración de la normativa, máxime cuando lo que pretende cubrirse con ellas son situaciones imprevistas que pueden generarse durante la vida del contrato licitado de manera que, su no utilización, o su utilización escasa, no implica en modo alguno falta de diligencia por parte del responsable del contrato en la forma de llevar a cabo la ejecución o el control de la ejecución. Si durante la vida de un contrato no acaecen imprevistos eso es, seguramente, porque el contrato está completo, bien redactado en todos sus términos y correctamente dimensionado.

Se considera, por tanto, que no hay razones para pensar que la utilización de la bolsa de horas ofertada sea nula o insuficiente. Más al contrario, la introducción de este criterio incide directamente en la prestación del servicio, al permitir de manera rápida afrontar situaciones excepcionales, sin incrementar el coste del contrato.

No obstante, como medida correctora se propone ajustar el número de horas de la bolsa, a posibles necesidades futuras.

A continuación, se relacionan los contratos sobre los que se efectúan, además, alegaciones de carácter particular:

- **Expediente número 10 del anexo, expediente nº 37-37/PA-02/22X (con nº de expediente 2022000399 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

En el expediente figura una certificación del responsable del contrato en la que se refleja que, durante el período de ejecución de éste (1 de febrero de 2022 a 31 de enero de 2023), no fue necesario hacer uso de la bolsa de horas porque las situaciones para la que fueron previstas prácticamente no se produjeron.

A la vista de lo anterior, para el procedimiento convocado para el período 1 de febrero de 2024 a 31 de enero de 2025 se ha adoptado la medida de reducir esa bolsa de horas de 300 a 90.

- **Expediente número 30 del anexo 2, expediente nº 11-2022AMA0281122 (con nº de expediente 2022003341 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

Parece que hay un error en la inclusión de este contrato en esta deficiencia ya que, en el PCAP del mismo, no figura como criterio de adjudicación la oferta de bolsas de horas. Lo que se ha incluido es una bolsa económica para el suministro y reposición de materiales de la cual sí se ha hecho uso.

- **Expediente número 44 del anexo 2, expediente nº 50-PA-01/23T (con nº de expediente 2022006930 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

En este supuesto, el plazo de ejecución de este contrato era de un año a contar desde 01/01/2023. Se resolvió antes de su finalización con efectos de 30 de abril de 2023, por resolución de la Dirección Provincial, por lo que la valoración acerca del uso de las horas adicionales es de imposible ejecución.

- **Expediente número 46 del anexo 2, expediente nº 47-47/VC-1/23 (con nº de expediente 2022007054 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

A la fecha de la reclamación de documentación no había finalizado el contrato y siendo a bolsa de horas acumulativa, si así se considera por el Tribunal en su informe definitivo, esta entidad lo justificará a su término, evaluando el alcance de su uso en la resolución de Liquidación.

- **Expediente número 47 del anexo 2, expediente nº 09-09 VC 06/2022 (con nº de expediente 2022007375 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

En este supuesto, finalizado el plazo de ejecución, no fue necesaria la utilización de esta bolsa de horas ya que la misma se incluyó con el fin de poder hacer frente a circunstancias imprevistas que se produjeran en fin de semana, o bien como consecuencia de obras o fenómenos meteorológicos que requirieran mayor número de horas para la adecuada limpieza de los centros de trabajo de la TGSS, circunstancias que no acontecieron durante el ejercicio 2023, por lo que no fue necesario su uso.

- **Expediente número 48 del anexo 2, expediente nº 11-2022NVI0471122 (con nº de expediente 2022008903 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

En este caso, tras un incumplimiento grave de la empresa el contrato se resolvió antes de lo previsto por lo que no hubo lugar a consumir las horas previstas.

- **Expediente número 49 del anexo 2, expediente nº 19/A-01/2022 (con nº de expediente 2022008904 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

La bolsa de horas, como se indica en la propia descripción del criterio, se destinó a situaciones fuera del funcionamiento habitual, que no son fácilmente previsibles, cuya utilización podía producirse o no.

D.4) Alegaciones al subepígrafe II.3.2.2: Condiciones especiales de ejecución del contrato exigidas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (del epígrafe II.3.1. pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas particulares) y conclusiones III.3.2 relativo al pliego de cláusulas administrativas particulares y al epígrafe III.5 conclusiones relacionadas con la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.

En el informe se detectan también las siguientes deficiencias, en relación con las consideraciones de tipo social o relativas al empleo: *“En 11 expedientes se incluye como condición especial de ejecución, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales aplicables, “...el compromiso de la empresa contratista...a respetar los derechos de los trabajadores que dimanen del convenio y, en especial, las obligaciones salariales básicas que se deriven del mismo...”, y otras fórmulas genéricas similares, sin establecer mecanismos específicos de control de su cumplimiento durante la ejecución del contrato, siendo así una mera enunciación de las obligaciones preceptivas de carácter convencional que debe cumplir la empresa adjudicataria, y cuya mención en los PCAP resulta obligatoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 122.2 de la LCSP. Y contrasta, además, la elección de una condición dirigida a garantizar el cumplimiento de los convenios colectivos con la previsión de los PCAP de entender incumplida la condición “...cuando, durante la ejecución contractual, la empresa hubiera sido sancionada con carácter firme en vía administrativa por infracción muy grave, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto...”, esto es, por el “El impago y los retrasos reiterados en el pago del salario debido.” (Dichos expedientes figuran en el anexo 5)”*.

ALEGACIONES

Con carácter general se informa a ese Tribunal de que este tipo de cláusulas referidas a obligaciones recogidas en la legislación laboral o de prevención de riesgos laborales, dejaron de utilizarse por no cumplir con el concepto de condición especial de ejecución ni referirse, ni integrar las prestaciones de los contratos. Por esta razón, se asumen sus observaciones y no se efectúan en consecuencia, alegaciones a las mismas.

En cuanto a su inclusión genérica, sin establecer mecanismos específicos de control de su cumplimiento durante la ejecución del contrato, convirtiéndose así en una mera enunciación de las obligaciones preceptivas de carácter convencional que debe cumplir la empresa adjudicataria, se asumen las observaciones de ese Tribunal salvo en el expediente número 38 del anexo 5, expediente nº 37-37/PA-03/22X (con nº de expediente 2022006059 asignado por el Tribunal de Cuentas).

En este supuesto, sí se establecieron mecanismos de control garantistas de su cumplimiento, durante la ejecución del contrato.

Así, el contenido de la condición especial que se incluye en el PCAP exige la acreditación del cumplimiento de los términos pactados en el Convenio provincial de la actividad mediante declaración responsable de la

empresa al inicio del contrato. La empresa presentó la declaración responsable en fecha 23 de noviembre de 2022 (inicio del contrato 1 de noviembre).

Asimismo, se incluyeron penalidades en el PCAP (cláusula 23), tanto por la falta de acreditación (condición especial), como por el incumplimiento del pago de salarios.

Adicionalmente, se significa, en relación con **el expediente número 40 del anexo 5, expediente nº 13-13/VC6/2022 (con nº de expediente 2022006802 asignado por el Tribunal de Cuentas)**, que en este contrato no se contempla como condición especial de ejecución el cumplimiento de convenios colectivos.

En el informe se detectan también las siguientes deficiencias, en relación con las consideraciones de tipo social o relativas al empleo: ***“Asimismo, en 17 expedientes, según se indica en los pliegos, “...con la finalidad de prevenir la siniestralidad laboral...” se incluye la condición especial consistente en la exigencia a la empresa adjudicataria de ejecutar los servicios objeto del contrato “...cumpliendo estrictamente la legislación sobre prevención de riesgos laborales”. Pues bien, como en el caso anterior, tal y como se encuentra enunciada, más que una condición especial de ejecución, en realidad parece el recordatorio de una obligación de carácter legal de cumplimiento inexcusable para el contratista. Y, además, el cumplimiento de esta obligación legal contrasta con que la misma se concreta en los pliegos en que se entenderá producido el incumplimiento cuando, “...con ocasión de la ejecución del contrato, se haya impuesto por la autoridad laboral, mediante resolución definitiva en vía administrativa, sanción por infracción muy grave por incumplimiento de la legislación sobre riesgos laborales” y, en dos casos, incluso cuando “...se hayan impuesto por la autoridad laboral, ...dos sanciones muy graves...” por incumplimiento de dicha legislación. En este contexto, llama fuertemente la atención la permisividad de esta condición, que habilita la continuación de las prestaciones contractuales aún en el caso de que la empresa adjudicataria sea sancionada con un número indefinido de sanciones leves o graves por incumplimiento de la legislación sobre prevención de riesgos laborales, así como con hasta dos sanciones muy graves. Y ello a pesar de que la condición se enuncia como de cumplimiento estricto de la legislación sobre prevención de riesgos laborales y sin que conste en el expediente ninguna justificación al respecto, en contra de lo exigido por el artículo 116.4.c) de la LCSP, como ya se ha señalado (Dichos expedientes figuran en el anexo 6)”***.

En relación con las condiciones especiales de ejecución, nos mostramos conformes con las observaciones de ese Tribunal, relativas a la definición y contenido de estas condiciones.

Así, tal y como se recoge en la norma, los órganos de contratación pueden establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, y no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación.

Respecto a las condiciones de tipo social o relativas al empleo, el artículo 202.2 LCSP prevé expresamente, que podrán introducirse, entre otras, con alguna de las finalidades enumeradas, entre las cuales señala ***“promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de Empresas de Inserción;***

eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo, garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables o medidas para prevenir la siniestralidad laboral.

Ahora bien, para que sean consideradas como condiciones especiales de ejecución se viene exigiendo por los tribunales su vinculación concreta a las prestaciones propias del contrato, así como la adopción de mecanismos concretos de seguimiento de su cumplimiento durante la vigencia del mismo.

En este sentido, nos mostramos disconformes con la observación de ese Tribunal relativa a los Expedientes número 9 del anexo 6, expediente nº 30-MU2022/071 (con nº de expediente 2022000398 asignado por el Tribunal de Cuentas), número 17 del anexo 6, expediente nº 30-MU2022/048 (con nº de expediente 2022001150 asignado por el Tribunal de Cuentas) y número 43 del anexo 6, expediente nº 30-MU2022/041 (con nº de expediente 2022006913 asignado por el Tribunal de Cuentas); por cuanto que en la información remitida a ese Tribunal figuran certificados de control y seguimiento de las condiciones especiales de ejecución, tanto de siniestralidad laboral como de tipo medioambiental, tal y como se refleja en su propio informe.

Asimismo, en relación con el **expediente número 47 del anexo 6, expediente nº 09-09 VC 06/2022 (con nº de expediente 2022007375 asignado por el Tribunal de Cuentas)**, la acreditación del cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución se hizo mediante la aportación por parte de la empresa adjudicataria, de los siguientes certificados:

- Certificado OSHAS 18001 “Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud Laboral” o certificación equivalente: Aportó certificación ISO 45001 cuya validez finaliza el 29 de marzo de 2025.
- Certificado de la norma ISO 14001 “Sistemas de Gestión Ambiental” o certificación equivalente: Aportó certificación ISO 14001 cuya validez finaliza el 29 de marzo de 2025.
- Certificado de la norma ISO 9001 “Sistemas de Gestión de Calidad” o certificación equivalente: Aportó certificación ISO 9001 cuya validez finaliza el 29 de marzo de 2025.

Respecto al expediente **número 49 del anexo 6, expediente nº 19/A-01/2022** (con nº de expediente 2022008904 asignado por el Tribunal de Cuentas), el texto del PCAP, respecto a las condiciones especiales de ejecución, establece que, será causa de resolución contractual una única sanción muy grave firme, estableciéndose, asimismo, penalidades, para cualquier otro tipo de incumplimiento.

Por último, en el **expediente número 54 del anexo 6, expediente nº 32-32T/PASVC-0001/22 (con nº de expediente 2022009074 asignado por el Tribunal de Cuentas)**, la empresa adjudicataria ha acreditado el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución del contrato establecidas en la cláusula vigésima

del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, mediante declaración responsable de fecha 05.06.2023 a la que, por parte del responsable del contrato, se da conformidad en fecha 6 de junio de 2023.

En relación con las consideraciones de tipo social o relativas al empleo, observa el Tribunal: ***“En seis expedientes se incluyen consideraciones sociales dirigidas a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral consistentes en la mención del cumplimiento de “... de la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres...”, “...la obligación de las empresas adjudicatarias de más de 100 trabajadores de elaborar un Plan de igualdad...”, “...el cumplimiento del principio de igualdad entre mujeres y hombres en los planes de prevención de riesgos...”, el establecimiento por el contratista de “...medidas en el respeto a la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral, a fin de excluir cualquier forma de segregación profesional...”, y otros términos y expresiones similares. Al igual que en los casos anteriores acabados de señalar, las condiciones especiales de ejecución descritas constituyen más bien el recordatorio de la obligación de cumplimiento de la legislación en materia de igualdad, pero no ha quedado reflejo en los expedientes de su vinculación con el objeto del contrato en particular en los términos que requiere el artículo 145 en relación con el 116 de la LCSP. El establecimiento inequívoco de esta vinculación y la concreción de medidas específicas de aplicación durante la ejecución del contrato resulta preciso en aras de lograr la eficacia de su cumplimiento, más allá de lo que constituye el compromiso genérico de la empresa adjudicataria del cumplimiento de la legislación en materia de igualdad (Dichos expedientes figuran en el anexo 7).*”**

ALEGACIONES.

En relación a las observaciones relativas a la inclusión en los PCAP de criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución de carácter social o medioambiental, se quiere poner de manifiesto a ese Tribunal, en primer lugar, la especial dificultad de incluir este tipo de criterios o condiciones, máxime teniendo en cuenta que, como destaca el propio Tribunal en su informe, han sido numerosas las Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que han dejado sin efecto criterios o condiciones especiales de ejecución de carácter social o medioambiental establecidas en un sinfín de pliegos de los distintos organismos de la AGE.

En efecto, la exigencia normativa de inclusión de estos criterios o condiciones sociales o medioambientales choca con la realidad práctica, ya que es de extrema dificultad acreditar fehacientemente que una medida de carácter social o medioambiental guarda una estrecha relación con el objeto del contrato, pues la mayoría de los contratos no están pensados para la satisfacción de este tipo de necesidades y menos aún, que este tipo de medidas, como indica en su informe el propio Tribunal, deban traducirse en una “mejora en el rendimiento o la ejecución de la prestación que constituye su objeto, tal y como se define en sus prescripciones técnicas”.

Este tipo de criterios o condiciones difícilmente van a redundar en una mejora del contrato si tomamos como “mejora” algo que redunde en un beneficio económico para la concreta Administración contratante o como un elemento que suponga de facto una mayor calidad en el servicio o suministro, incrementando

la productividad directa, sino más bien todo lo contrario, se configura como extraordinario el hecho de que un criterio social o medioambiental redunde en beneficio de un servicio o suministro particular, pues más bien este tipo de condiciones suponen un beneficio para la sociedad en su conjunto (mayor igualdad, menor discriminación, mejora de la calidad ambiental, disminución de los gases de efecto invernadero, menor consumo de materias primas, implantación de prácticas sostenibles etc) pero difícilmente para el órgano de contratación individualmente considerado.

Todo lo expuesto no implica que esta TGSS en su continuo afán de mejora, no participe activamente en el estudio e implantación de criterios válidos, cumplidores de la normativa y aceptados por los órganos de control. De la praxis de los últimos años se han ido puliendo este tipo de defectos e incluyendo en los PCAP criterios más acordes con la exigencia normativa matizada por los propios órganos de control y el TACRC.

Por otra parte, sin perjuicio de lo anteriormente dicho y centrándonos en los concretos expedientes, en relación al **expediente número 39 del anexo 7, expediente nº 29-29 VC 2/2022 (con nº de expediente 2022006173 asignado por el Tribunal de Cuentas)**, interpretando el artículo 202 LCSP conforme a su tenor literal y a la luz tanto de las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), Resolución 1111/2022, de 27 de septiembre y anterior 489/2019, de 9 de mayo, en la que se indicaba “Pero en el caso de las condiciones especiales de ejecución la vinculación al objeto del contrato se cumple por el hecho de que la condición se efectúe durante el cumplimiento y en la ejecución de la prestación contratada, no en otra. En este sentido se pronuncia la Directiva 2014/24 en sus Considerandos y la “Guía para considerar los aspectos sociales en las contrataciones Públicas” elaborada la Comisión Europea en 2010. En ella se especifica que el requisito de la vinculación al objeto del contrato se cumple en las condiciones especiales de ejecución cuando éstas se efectúan o realizan en el cumplimiento de la prestación objeto del contrato, no en otra”; como del informe 1/2020, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), en el que se afirmó que “la vinculación al objeto del contrato, en el caso de las condiciones especiales de ejecución exige que la condición se efectúe durante el cumplimiento y en la ejecución de la prestación contratada, no en otra”, en el presente supuesto entiende esta Tesorería que la condición especial de ejecución de tipo social establecida se aplica conforme el art. 202 LCSP, al considerar que está vinculada al objeto del contrato.

En el informe se detecta también la siguiente deficiencia, en relación con las consideraciones de tipo social o relativas al empleo: ***“En un expediente (número 10 del anexo 2), el PCAP incluyó distintas condiciones especiales de ejecución dirigidas, principalmente, a la promoción del empleo, entre otras, la acreditación de que la empresa “...tiene en su plantilla o ha subcontratado más del 5 % de trabajadores...” con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral; el compromiso de que en caso de resultar adjudicatario “...dispondrá en su plantilla de, al menos, un 2 % de trabajadores...” que provengan de la situación de parados de larga duración; y que “...el 50 % de sus trabajadores tienen o tendrán, en los casos de empresas de nueva creación, contratos fijos...”.*** En estos casos, las condiciones especiales de ejecución descritas constituyen características de la propia empresa que han de ser valoradas positivamente, pero no ha quedado reflejo en el expediente de su concreta vinculación con el objeto del contrato en los términos que requiere el artículo 145 en relación con el 116 de la LCSP, sin que figuren en los PCAP las

medidas específicas de aplicación y su forma de acreditación durante la ejecución del contrato en particular como resulta preciso en aras de lograr la eficacia de su cumplimiento.

ALEGACIONES

Respecto al expediente número 10 del anexo 2, expediente nº 37-37/PA-02/22X (con nº de expediente 2022000399 asignado por el Tribunal de Cuentas), se significa que, salvo error, la condición especial a la que se alude no se encuentra en el PCAP de este contrato.

En el informe se detecta también la siguiente deficiencia, en relación con las consideraciones de tipo social o relativas al empleo: ***“En un expediente de contratación de obras (número 1 del anexo 2), se incluye como condición especial de ejecución la de “Emplear en la ejecución del contrato un porcentaje de trabajadores fijos igual o superior al 20 %, debiendo acreditarse esta circunstancia ante el Órgano de Contratación, con una declaración responsable que deberá presentar la empresa contratista junto con la factura electrónica correspondiente”. A este respecto cabe indicar que la configuración de dicha condición debería ser coherente con la obligación normativa contenida en el artículo 11.1 del Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción que establece que las empresas que sean contratadas o subcontratadas habitualmente para la realización de trabajos en obras del Sector de la Construcción deberán contar con un número de trabajadores contratados con carácter indefinido no inferior al 30 % de su plantilla.”***

En el informe se detectan también las siguientes deficiencias, en relación con las consideraciones de tipo medioambiental: ***“En tres expedientes las condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental consisten en que la empresa contratista se comprometa a realizar “la gestión más sostenible del agua, en cuanto a cantidad de uso y a la calidad de la misma en su devolución a la red pública, utilizando productos biodegradables...”, en la obligación de “...utilizar productos que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero”, y de dar cumplimiento a “... las previsiones contenidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018 por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica...”. Dichas condiciones están expresadas de forma excesivamente genérica sin establecer en los PCAP medidas específicas de seguimiento y control ni exigir algún tipo de documentación justificativa que acredite su efectivo cumplimiento durante la ejecución de los contratos (expedientes números 24, 28 y 43 del anexo 2).”*** A continuación, se detallan los expedientes de los que se trata junto con las alegaciones pertinentes.

ALEGACIONES

Se asume la observación realizada por el Tribunal de Cuentas si bien, se pone de manifiesto respecto al expediente número 28 del anexo 2, expediente nº 31-3102/2022 (con nº de expediente 2022003335 asignado por el Tribunal de Cuentas) que, aunque no figura en los pliegos, durante la ejecución del contrato se llevó el seguimiento necesario para poder dar la conformidad a la factura.

En el informe se detectan también las siguientes deficiencias, en relación con las actuaciones de control y seguimiento llevadas a cabo por la TGSS para comprobar el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución previstas en los PCAP: ***“En 14 expedientes (el 20,29 %) la acreditación del cumplimiento consiste en la presentación de un certificado o declaración responsable emitidos por la propia empresa adjudicataria informando del cumplimiento de las condiciones, lo que parece insuficiente como único sistema de control para garantizar su efectividad, sin que figure en los expedientes que se hayan llevado a cabo otras comprobaciones formales durante la ejecución de los contratos (expedientes números: 1, 11, 13, 18, 33, 34, 37, 38, 41, 47, 49, 51, 56 y 59 del anexo 2).”*** A continuación, se detallan los expedientes de los que se trata junto con las alegaciones pertinentes.

ALEGACIONES

A continuación, se efectúan alegaciones a los expedientes que asimismo se relacionan:

- **Expediente número 38 del anexo 2, expediente nº 37-37/PA-03/22X (con nº de expediente 2022006059 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

En este supuesto, esta TGSS se muestra disconforme con la observación, por los siguientes motivos:

De las tres condiciones especiales establecidas en el PCAP, sobre la primera (acreditación del cumplimiento de los términos pactados en los convenios colectivos), las fórmulas o actuaciones de control para conocer el cumplimiento de las obligaciones salariales, podrían colisionar con derechos reconocidos en la normativa de protección de datos de carácter personal, especialmente en plantillas con un número reducido de trabajadores como es este caso, lo cual, obligaría a la empresa a adoptar las medidas adicionales para la anonimización de la información que dificultarían la eficacia de los mismos.

En cuanto a la condición especial de tipo medioambiental, la acreditación de la instalación de contenedores de recogida selectiva se produce por su propia evidencia, el control de su tratamiento se efectúa mediante certificaciones periódicas y respecto al uso de materiales reciclados se dispone de las fichas técnicas de los productos.

Por último, se significa que la acreditación de la condición sobre comprobación de pagos a subcontratistas y suministradores se dispone mediante la aportación de los justificantes de pago.

- **Expediente número 41 del anexo 2, expediente nº 13-13/VC2/2022 (con nº de expediente 2022006803 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

En este expediente se le solicitó a la empresa adjudicataria, vía correo electrónico, la remisión de la documentación prevista en el artículo 215.2b) LCSP el día 01/12/2022.

Asimismo, se obtuvo declaración responsable de la empresa adjudicataria del cumplimiento del pago al subcontratista de fecha 28 de diciembre de 2023.

- **Expediente número 47 del anexo 2, expediente nº 09-09 VC 06/2022 (con nº de expediente 2022007375 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

La acreditación del cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución ha consistido en la aportación por parte de la empresa adjudicataria del contrato de los siguientes certificados:

-Certificado OSHAS 18001 “Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud Laboral” o certificación equivalente: Aportó certificación ISO 45001 cuya validez finaliza el 29 de marzo de 2025.

- Certificado de la norma ISO 14001 “Sistemas de Gestión Ambiental” o certificación equivalente: Aportó certificación ISO 14001 cuya validez finaliza el 29 de marzo de 2025.

- Certificado de la norma ISO 9001 “Sistemas de Gestión de Calidad” o certificación equivalente: Aportó certificación ISO 9001 cuya validez finaliza el 29 de marzo de 2025.

- **Expediente número 49 del anexo 2, expediente nº 19/A-01/2022 (con nº de expediente 2022008904 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

Durante la ejecución de este contrato (en marzo de 2023), se solicitó declaración expresa

de estar al corriente del pago de las nóminas del personal y copia de dichas nóminas como documentación justificativa, como admite el texto del PCAP.

No obstante, con carácter general se asumen las observaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas y se tendrán en cuenta para sucesivos expedientes, proponiéndose como medidas correctoras, las que se incluyen en el apartado III. Alegaciones al apartado III del informe: conclusiones y recomendaciones.

Respecto al control de la ejecución de los contratos en relación a los subcontratistas, y resto de deficiencias observadas por ese Tribunal, nos remitimos nuevamente a lo que se dirá en el apartado III. Alegaciones al apartado III del informe: conclusiones y recomendaciones.

D.5) Alegaciones al subepígrafe II.3.2.3: Otras incidencias en el expediente de contratación (del epígrafe II.3.1. pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas particulares).

En este apartado, revisadas las incidencias observadas por ese Tribunal, nos mostramos conformes con las mismas, por lo que no se efectúan alegaciones y, como medida correctora, se dictarán instrucciones a las direcciones provinciales para que, en relación con las incidencias detectadas, se establezcan medidas adicionales de control de calidad a fin de detectarlas y corregirlas previamente a los procesos de licitación.

E) ALEGACIONES AL SUBPARTADO II.4: EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO, PAGO DE LOS CONTRATOS Y CONTROL DE LA SUBCONTRATACIÓN Y III.4 CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO, PAGO DE LOS CONTRATOS Y CONTROL DE LA SUBCONTRATACIÓN.

E.1) Alegaciones al epígrafe II.4.1: Retrasos en el inicio de las obras, ampliaciones de plazo y suspensiones temporales.

En el informe se indica, con respecto a los expedientes 4, 6 y 7 del anexo 2, lo siguiente: *“En relación con estas tres incidencias debe señalarse que, la necesidad de la obtención de la licencia de obras, la catalogación urbanística del edificio en el que se van a llevar a cabo las obras, así como disponer de los materiales de construcción y del personal autorizado necesario para ejecutar la obra son requisitos y circunstancias que pudieron y debieron haber sido previstas por el órgano de contratación con anterioridad y reflejaron la existencia de deficiencias o de omisiones en la planificación de las obras y en la preparación del contrato, que fue necesario subsanar posteriormente con el consiguiente incremento económico, el retraso en el plazo de ejecución previsto inicialmente y, por tanto, en la entrega de las obras al uso público, reflejando ineficiencias en la ejecución del gasto público.”*

En relación con el expediente número 4 del anexo 2, se indican deficiencias en la fase de preparación del contrato, así como en la elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del proyecto inicial de este contrato de obras (*ver páginas 29 y 30 del informe*).

Con respecto al expediente número 6 del anexo 2, en el informe se indican deficiencias, señalando que no figuran en el expediente las causas ni la justificación de la falta de realización de obra efectiva (*ver página 30 del informe*).

Por último, en el informe se indican, asimismo, deficiencias en el expediente número 7 del anexo 2, relativas al plazo de ejecución de las obras (retraso en el inicio de las obras, ampliaciones de plazo y suspensiones temporales). A continuación, se detalla el expediente del que se trata junto con las alegaciones pertinentes.

ALEGACIONES

Revisados los expedientes citados, se asumen las observaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas si bien, respecto al **expediente número 6 del anexo 2, expediente nº PAS-2022-192-M (con nº de expediente 2022008911 asignado por el Tribunal de Cuentas)** se pone de manifiesto que, el motivo del retraso fue porque la empresa subcontratada se negó a realizar los trabajos demorando la ejecución como recoge el informe del Tribunal de Cuentas, haciendo referencia al documento de autorización de ampliación del plazo.

E.2) Alegaciones al epígrafe II.4.2: Pago y penalidades económicas

En el informe se detectan las siguientes deficiencias: *“Este Tribunal ha analizado 616 pagos relativos a los 69 expedientes de contratación fiscalizados habiéndose detectado retrasos en el cumplimiento del plazo de pago en 12 casos (el 1,95 %) relativos a 6 expedientes, que oscilaron desde los 15 a los 65 días, con respecto al plazo de 30 días previsto en el artículo 210 de la LCSP. En relación con ello, cabe señalar que, en el expediente número 13 del anexo 2, consta el pago de intereses de demora realizado a la empresa adjudicataria, devengados como consecuencia del retraso en el pago de las facturas correspondientes a los meses de febrero, marzo y diciembre de 2022, por importe de 643,14 euros, incluidos los costes de cobro (expedientes números: 3, 6, 13, 33, 38 y 56 del anexo 2)”*.

ALEGACIONES

A continuación, se detallan los expedientes sobre los que se efectúan alegaciones de carácter particular:

- **Expedientes número 3 del anexo 2. Expediente nº PAS-2022/193-M (con nº de expediente 2022006926 asignado por el Tribunal de Cuentas) y expediente número 6 del anexo 2, expediente nº PAS-2022-192-M (con nº del expediente 2022008911 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

Las certificaciones iniciales contenían errores que retrasaron el pago o fueron fiscalizadas de disconformidad y hubo que modificar la certificación detallada o la certificación resumen.

No obstante, como medida correctora se dispondrá que, cuando no se haya presentado correctamente la documentación, se proceda a la devolución de la factura.

- **Expediente número 13 del anexo 2, expediente nº 46-CG-100/2021 (con nº de expediente 2022000648 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

En este caso, el retraso en el cumplimiento del plazo del pago se produjo por circunstancias coyunturales, relacionadas con la resolución de un expediente de convalidación de gastos originado en un expediente de contratación distinto al afectado.

No obstante, se ha procedido al pago de los intereses y gastos de cobro que prescribe la norma.

- **Expediente número 38 del anexo 2, expediente nº 37-37/PA-03/22X (con nº de expediente 2022006059 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

En este supuesto, tal y como se ha informado con anterioridad al Tribunal de Cuentas, en cumplimiento de la normativa de remisión de información a éste, se produjo un reajuste de anualidades por los servicios de limpieza correspondientes al mes de noviembre de 2022 a cargo de la TGSS, que conllevó determinados trámites preceptivos que originaron una demora.

Asimismo, dicha tramitación coincidió con el proceso de cierre de ejercicio económico y por la reciente puesta en producción de un aplicativo de gestión de expedientes electrónico (GEXI), circunstancias que influyeron también en esta demora.

- **Expediente número 56 del anexo 2, expediente nº 2022/60040S (TGSS) de la Secretaría General de la TGSS (con nº de expediente 2022005689 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

Sobre la premisa de que la incidencia se refiere a la factura número 160600211, serie REC, de fecha de expedición, 2023-03-07 y fecha de operación 2022-12-16, se informa a ese Tribunal que la misma fue rechazada en cuatro ocasiones, con la consiguiente demora.

Finalmente, el documento de reconocimiento de obligaciones y propuestas de pago (OK) fue sentado en contabilidad el 22/03/2023, por lo que, en consecuencia, entendemos que su tramitación y pago se hicieron en tiempo y forma, conforme a lo dispuesto en el artículo 198 “pago del precio” de la LCSP.

E.3) Alegaciones al epígrafe II.4.3: Control de la subcontratación

- a) Respecto a la posibilidad de que los PCAP exijan que los licitadores indiquen en la oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar, señalando su importe, y el nombre o el perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas a los que se vaya a encomendar su realización (artículo 215.2.a) y c), el informe señala las siguientes deficiencias: ***“En 5 expedientes los PCAP incluyeron la obligación de indicar las precitadas especificaciones en la oferta presentada por los licitadores, sin embargo, en 2 casos no consta que las empresas licitadoras indicaran en la oferta la intención de subcontratar. (expedientes números 18 y 21 del anexo 2). Por otra parte, en 3 expedientes algunas de las empresas subcontratistas fueron distintas a las indicadas inicialmente en las ofertas, sin que en 2 de los expedientes conste información sobre si fue cursada la correspondiente notificación al respecto o, en su caso, la autorización previa de dicho cambio del órgano de contratación (Expedientes números 13 y 32 del anexo 2).”*** A continuación, se detallan los expedientes de los que se trata, junto con las alegaciones pertinentes.

ALEGACIONES

Se asume la Recomendación realizada por el Tribunal de Cuentas, no formulándose alegaciones, si bien, respecto al expediente **número 32 del anexo 2, expediente nº 29-29 VC 1/2022 (con nº de expediente 2022004684 asignado por el Tribunal de Cuentas)** se pone de manifiesto que la adjudicataria presentó entre su documentación administrativa el certificado de intención de subcontratación.

b) En relación con el cumplimiento de la obligación del contratista de comunicar por escrito, tras la adjudicación del contrato, la intención de celebrar subcontratos y la correspondiente información sobre los subcontratistas (artículo 215.2.b de la LCSP), el informe señala las siguientes deficiencias: *“En 15 expedientes no consta que se haya remitido por parte de la empresa contratista la citada comunicación escrita tras la adjudicación del contrato y, a más tardar, cuando inicie la ejecución en cumplimiento de dicha la obligación (expedientes números: 2, 3, 5, 6, 7, 13, 15, 18, 21, 25, 32, 33, 34 y 37 del anexo 2). Por tanto, el órgano de contratación desconoció la información sobre la subcontratación hasta un momento posterior a la finalización del contrato”*.

ALEGACIONES

Se asumen las observaciones realizadas por ese Tribunal, respecto al incumplimiento por parte de los contratistas, de la intención de subcontratar parte de la obra de forma directa, no siendo requerida por el órgano de contratación, si bien el seguimiento de las empresas subcontratadas se realizó a través del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales.

No obstante, es necesario poner de manifiesto que en el **expediente número 13 del anexo 2, expediente nº 46-CG-100/2021 (con nº de expediente 2022000648 asignado por el Tribunal de Cuentas)**, la empresa contratista no realizó la obligatoria comunicación sobre la celebración de los subcontratos y el personal a cargo de la verificación del contrato no accedió a las declaraciones iniciales del contratista, realizadas en la fase de licitación del mismo, obteniendo la Dirección Provincial, en revisión de los extremos de rendición al Tribunal de Cuentas la información, tras su requerimiento.

Asimismo, en el expediente número 32 del anexo 2, expediente nº 29-29 VC 1/2022 (con nº de expediente 2022004684 asignado por el Tribunal de Cuentas), la adjudicataria presenta entre su documentación administrativa el certificado de intención de subcontratación.

A la vista de estas incidencias, se implementarán por esta Tesorería, las medidas necesarias para su corrección, tal y como se ha indicado en los apartados anteriores,

c) En relación con las actuaciones llevadas a cabo, en su caso, por el órgano de contratación o el responsable del contrato para conocer y supervisar el correcto desempeño de la subcontratación, el informe señala las siguientes deficiencias: *“En 18 expedientes no se ha remitido información específica en relación con las actuaciones supervisión de la subcontratación llevadas a cabo durante la ejecución de los contratos (expedientes números: 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 13, 15, 18, 24, 26, 28, 29, 32, 41, 42 y 45 del anexo 2)”*.

ALEGACIONES

Con carácter general, se asume la Recomendación realizada por el Tribunal de Cuentas.

No obstante, se formulan alegaciones respecto a los siguientes expedientes:

- **Expediente número 10 del anexo 2, expediente nº 37-37/PA-02/22X (con nº de expediente 2022000399 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

En relación con este expediente, se recibieron los informes de revisión y mantenimiento preventivo y seguridad radiológica de los dos semestres realizados por el subcontratista.

Estos informes, facilitados por la empresa adjudicataria, documentan suficientemente, a juicio de este servicio común, la supervisión del órgano de contratación del servicio subcontratado (mantenimiento escáner y Rayos X), informes que para el órgano de Contratación y responsable del contrato resultan de especial relevancia al afectar este servicio a la prevención de riesgos laborales de los usuarios de éstos.

- Respecto al **expediente número 15 del anexo 2, expediente nº 45-2021/48/cm (con nº de expediente 2022000659 asignado por el Tribunal de Cuentas)**, no se ha realizado ninguna subcontratación, por lo que la comunicación detallada no procede.
- **Expediente número 28 del anexo 2, expediente nº 31-3102/2022 (con nº de expediente 2022003335 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

En este expediente, a pesar de que la empresa adjudicataria en el documento DEUC declaraba que no iba a subcontratar con ninguna empresa, fue requerida por parte de la responsable del contrato, antes del inicio de la ejecución del mismo, información para establecer las actuaciones preventivas para la eliminación o disminución de los riesgos laborales. El correo correspondiente se ha aportado a ese Tribunal.

Por último, se indica que la empresa adjudicataria del contrato presentó la documentación solicitada en fecha 29 de diciembre de 2022, ejecutándose la subcontratación a satisfacción de la Dirección Provincial.

- **Expediente número 29 del anexo 2, expediente nº VIG41-02/2022 (con nº de expediente 2022003338 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

Con fecha 12 de enero de 2024, número de asiento registral 202499900002848, se remitieron a través de la aplicación de ese Tribunal 36 ficheros, entre los que se encuentra la documentación que les consta como no remitida. (ficheros 16 a 19).

- **Expediente número 32 del anexo 2, expediente nº 29-29 VC 1/2022 (con nº de expediente 2022004684 asignado por el Tribunal de Cuentas).**

En este caso, se supervisó la correcta ejecución del contrato con certificados remitidos por la empresa adjudicataria de las actuaciones subcontratadas.

- Expediente número 41 del anexo 2, expediente nº 13-13/VC2/2022 (con nº de expediente 2022006803 asignado por el Tribunal de Cuentas).

En este expediente, mediante correo electrónico de fecha 01/12/2022, se le solicitó a la empresa adjudicataria la remisión de la documentación establecida en el artículo 215.2b).

Asimismo, se le solicitó y adjuntó al expediente, declaración responsable de fecha 28 de diciembre de 2023, de la empresa adjudicataria, del cumplimiento del pago al subcontratista.

No obstante, como medida propuesta, tal y como se ha indicado con anterioridad, en próximas contrataciones, se procederá a solicitar durante la ejecución del contrato, justificantes de pago a subcontratistas, procediendo en caso de no cumplimiento, a la imposición de las penalidades correspondientes.

Respecto al resto de expedientes relacionados por ese Tribunal, efectivamente, al no disponer de la información de estas subcontrataciones, no se realizaron actuaciones de comprobación hasta un momento posterior, cuando se constata su contratación por el Servicio de Prevención, al realizar los controles de accesos y solicitar dicha documentación.

Por ello, como medida de solución se propone:

- Incorporar dentro del procedimiento administrativo de contratación, la solicitud de una declaración responsable de las empresas adjudicatarias sobre si tienen intención de subcontratar parte de la obra y, antes de iniciar los trabajos.
 - Reforzar el seguimiento de la subcontratación requiriendo la entrega de dicha información en el plazo de 10 días naturales.
- d) En relación con las actuaciones llevadas a cabo, en su caso, por el órgano de contratación o el responsable del contrato para conocer y supervisar el correcto desempeño de la subcontratación, el informe señala también la siguiente deficiencia: ***“Asimismo, en un expediente, la Dirección Provincial de la TGSS informa que el “... órgano de contratación no ha emitido informes relativos al correcto desempeño de la subcontratación.” (expediente número 25 del anexo 2)”***. A continuación, se detalla el expediente del que se trata, junto con las alegaciones pertinentes.

Se asume la Recomendación realizada por el Tribunal de Cuentas no formulando alegación alguna en consecuencia, remitiéndonos a las medias correctoras que se implementarán a fin de evitar estas incidencias.

- e) En relación con la comprobación por el órgano de contratación de los pagos realizados a los subcontratistas, el informe señala también las siguientes deficiencias: ***“En 16 expedientes los PCAP contemplaron “la comprobación de los pagos a subcontratistas y suministradores...” por el órgano de contratación, que se configura como una condición especial de ejecución (artículo 217.1 de la LCSP). De ellos, (...) en 9 expedientes no consta que se hayan llevado a cabo actuaciones de seguimiento y control***

al respecto, si bien por razón del importe de los contratos en todos los casos dicha comprobación era potestativa (expedientes números: 21, 25, 26, 28, 29, 32, 37, 46 y 47 del anexo 2)”.

ALEGACIONES

Tal y como se dice por el propio Tribunal, dichas comprobaciones eran potestativas por lo que en ningún caso constituye un incumplimiento.

No obstante, respecto al **expediente número 46 del anexo 2, expediente nº 47-47/VC-1/23 (con nº de expediente 2022007054 asignado por el Tribunal de Cuentas)**, se adjuntaron en la documentación enviada con fecha 09 de enero de 2024 (punto 11. Subcontratación -apartado 11. Justificante Pagos DALP y AGRUPASA).

E.4) Alegaciones al subapartado II.6: Seguimiento de las recomendaciones formuladas en 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.

Conforme al contenido del informe, de las seis recomendaciones aplicables a la Tesorería General de la Seguridad Social se considera que tres han sido cumplidas íntegramente, dos no han sido cumplidas y una lo ha sido parcialmente. Respecto a estas tres últimas, se alega lo siguiente:

RECOMENDACIÓN 2 (NO SE CONSIDERA CUMPLIDA): “Justificar debidamente en el expediente los motivos 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, evitando la utilización de fórmulas genéricas”.

Se dará traslado a la totalidad de las direcciones provinciales de instrucciones para que, en ningún caso, esta justificación pueda resultar genérica, sino que deba estar suficientemente motivada al suponer una excepción a la regla general prevista por la Ley, motivándose y justificándose las concretas dificultades de carácter técnico o económico. Asimismo, se transmitirá la idea de que si en el contrato que se pretende licitar existen prestaciones de carácter complementario a la prestación principal, la norma a seguir debería ser la división en lotes del expediente, generando un lote para cada una de estas prestaciones complementarias.

En relación con las causas por las que no se acuerda la división en lotes, insistimos en que la división por centros no tiene sentido ya que, respecto a la prestación de servicios de vigilancia, la coordinación de esta actividad con empresas diferentes y en sitios diferentes plantea problemas de muy diversa índole, siendo además necesario en algunos casos, el apoyo del personal de un centro al de otro o cambios entre los vigilantes asignados en cada centro, así como la coordinación entre la vigilancia presencial y la realizada con el control de las alarmas lo que sería muy dificultoso con empresas diferentes.

Respecto a los contratos de limpieza, tal y como se ha indicado en el correspondiente apartado, en muchos de ellos, el objeto del contrato es la limpieza integral de los diferentes edificios que integran la Dirección Provincial de la TGSS. Tratándose de una actuación integral, no resulta razonable sacar de la misma alguno de los servicios que lo integran; no alterando este hecho el que la limpieza se realice en centros diferentes. Esta actuación, a juicio de esta Tesorería, conllevaría a una fragmentación del objeto del contrato. Es cierto que se podrían licitar algunos aspectos complementarios que se han indicado por el propio Tribunal y que en ocasiones se licitaban separadamente, pero, por su escasa cuantía, la experiencia de las Direcciones Provinciales en la contratación se ha constado que la división en lotes no da lugar a la participación de PYMES diferentes, sino a que estos queden desiertos.

Además, desde esta TGSS se considera que la división en lotes del contrato de limpieza podría conllevar una mayor dificultad de seguimiento y coordinación de las tareas a realizar, al incrementarse el número de interlocutores para la realización de este servicio, en el caso de que cada uno de los lotes resultase adjudicado a diferentes empresas. Asimismo, podría conllevar una peor ejecución del servicio, ya que al tener que coordinarse las diferentes empresas para la realización de determinadas tareas, podría implicar retrasos y deficiencias con acusaciones cruzadas de imposibilidad de contactar con la otra empresa o de falta de disponibilidad para coordinar fechas.

Lo mismo ocurriría con los contratos de vigilancia y seguridad. De hecho, como se ha indicado, ya ha sucedido en algunas direcciones provinciales que la división en lotes ha acarreado numerosos problemas en la gestión, así como en la adjudicación, como ocurrió, por ejemplo, con el contrato de vigilancia y seguridad en la dirección provincial de Valencia, donde se plantearon los siguientes lotes, con el resultado que se indica:

1. Servicio de vigilancia sin armas (adjudicado)
2. Mantenimiento de los sistemas de seguridad (adjudicado)
3. Centralización de alarmas (desierto)
4. Mantenimiento de escáneres y arcos detectores (desierto)

Esta situación obligó a esta Dirección Provincial a la preparación, licitación y adjudicación de dos nuevos contratos con la consiguiente carga de trabajo.

Respecto a los contratos de mantenimiento integral, también se han tenido experiencias negativas gestionándose como contratos independientes los distintos servicios incluidos en el mismo. Es cierto que este tipo de agrupación sin lotes determina que las empresas tengan que subcontratar algunos servicios, pero lo cierto es que muchas de las actividades de mantenimiento están interrelacionadas de modo que, al ser una única empresa la que los realiza el ajuste entre los trabajos es más rápido y completo, evitándose tener que actuar la dirección provincial como intermediaria en cada una de las actuaciones que deban llevarse a cabo.

La división además podría implicar una dificultad añadida en cuanto a la gestión de mantenimientos correctivos, ya que dentro de este contrato, se aglutinan múltiples servicios (albañilería, carpintería, fontanería, electricidad, alta tensión, baja tensión, climatización, domótica, cristalería, carpintería metálica, etc.) y muchas veces estos servicios guardan una estrecha relación entre sí, precisando una solución integral, a la que pretende responder la naturaleza de este contrato.

En todo caso, las propuestas concretas en relación con esta recomendación serían:

- Revisar la estructura de lotes de los contratos que lo permitan y potenciar el establecimiento de lotes, teniendo en consideración que esta división implicará en todo caso, una mayor complejidad técnica en todas las fases del expediente (preparación, adjudicación y ejecución) y una mayor carga de trabajo.
- Buscar una fórmula que impida la licitación desierta, posiblemente a través de la adjudicación a oferta integradora prevista en el artículo 99.5 LCSP si bien, el establecimiento de lotes conlleva un alto riesgo de que algunos de ellos queden desiertos.

ALEGACIONES A LA RECOMENDACIÓN 4 (NO SE CONSIDERA CUMPLIDA): “*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, evitando utilizar meros formulismos o remisiones genéricas a las disposiciones legales*”.

Se dará instrucciones a las direcciones provinciales sobre la obligación de que la elección de criterios esté suficientemente motivada. No obstante, se quiere poner de manifiesto que, desde la Secretaría General de la TGSS, en coordinación con el Servicio Jurídico y la Intervención, se lleva tiempo trabajando tanto en la elaboración de nuevos pliegos tipo distintos en función del tipo de procedimiento (abierto, simplificado, simplificado abreviado) y de la calificación del objeto del contrato (obras, servicios y suministros), así como de nuevo modelaje respecto a la práctica totalidad de los documentos administrativos que integran un expediente de contratación, así como la redacción de instrucciones tanto de carácter general como más específicas, en algunos puntos críticos detectados. La finalidad es conseguir una coordinación plena con las diferentes Direcciones Provinciales, para depurar todas las deficiencias que, a través de los órganos de control, se están poniendo de manifiesto en el ámbito de la contratación. A estos efectos, se pretende la implantación de recomendaciones para la fijación de criterios de adjudicación, así como de uso adecuadamente justificado de aquellos que sean distintos al criterio precio, así como la fijación de criterios de ponderación de estos. A todo ello se unirán diferentes jornadas de contratación con los representantes de contratación de las distintas direcciones provinciales, a efectos de poder implantar y explicar de la forma más eficaz posible, una metodología de trabajo que ahonde en la mayor coordinación entre los diferentes órganos de contratación que conforman la TGSS.

Todo este proceso pretende culminarse a lo largo del ejercicio 2025.

ALEGACIONES A LA RECOMENDACIÓN 5 (NO SE CONSIDERA ÍNTEGRAMENTE CUMPLIDA/PARCIALMENTE CUMPLIDA): ***“Resultaría conveniente revisar 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”.***

Se dará traslado a la totalidad de las DDPP para que utilicen este tipo de fórmulas menos distorsionadoras. En todo caso, nos remitimos a la alegación anterior respecto al proceso que se está llevando a cabo desde la Secretaría General de la TGSS de elaboración de nuevos pliegos tipo, nuevo modelaje de los documentos administrativos que integran un expediente de contratación, de redacción de instrucciones y de jornadas de contratación para mejorar la coordinación con las diferentes Direcciones Provinciales a efectos de conseguir depurar todas las deficiencias que, a través de los órganos de control se están poniendo de manifiesto en el ámbito de la contratación.

III. ALEGACIONES AL APARTADO III DEL INFORME: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A) ALEGACIONES AL SUBPARTADO III.1: CONCLUSIÓN RELATIVA AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

RECOMENDACIÓN 1: ***“La Tesorería General de la Seguridad Social debería adoptar las medidas necesarias dirigidas a incrementar los controles internos para garantizar la exactitud e integridad de la información contenida en la relación anual de contratos remitida al Tribunal de Cuentas, así como para que la remisión de los extractos de expedientes se efectúe en los plazos establecidos en el artículo 335 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y en la Instrucción General de 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”.***

MEDIDAS A ADOPTAR CON RESPECTO A LA RECOMENDACIÓN 1.

En 2023 se ha implantado por parte de la Secretaría General, un objetivo relacionado con las fiscalizaciones de ese Tribunal que garantizará una mayor exactitud e integridad de la información concerniente a la remisión de los extractos de expedientes y que esta se efectúe en los plazos establecidos.

De acuerdo con el diseño de este objetivo, cuyo seguimiento compete a la Secretaría General, cada Dirección Provincial deberá introducir en el plazo de dos meses desde su formalización, en la aplicación del Tribunal de Cuentas, la información relativa a los contratos celebrados en los periodos correspondientes, y remitirlos a la Secretaría General al objeto de su control y validación y, en su caso, al envío por ésta al Tribunal de Cuentas. Por ello, sin perjuicio de que por parte de cada dirección provincial se deben adoptar

las medidas que permitan el cumplimiento en su integridad de lo establecido en el artículo 335 de la LCSP, el objetivo afecta a lo establecido en el apartado III del Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas en materia de remisión telemática de extractos y relación de contratos 28 de junio de 2018. Por tanto, las Direcciones Provinciales habrán debido introducir en el aplicativo del Tribunal de Cuentas y remitido de manera adecuada, en el periodo de dos meses desde su formalización, la información relativa a contratos, modificaciones, prórrogas, variaciones de plazo, variaciones de precio y el importe final, de nulidad y extinción normal o anormal de los contratos indicados en el apartado III del Acuerdo citado, todo ello de conformidad con el Artículo 335 de la LCSP.

En relación con el artículo 335 LCSP, esta obligación se hará extensiva a los contratos basados en acuerdos marco que se realicen en el ámbito de cada Dirección Provincial, resolviendo así, las deficiencias detectadas por ese Tribunal, en relación con los contratos de suministro de energía eléctrica. De esta forma, cada dirección provincial deberá cumplimentar un modelo de “Certificado Tribunal de Cuentas” que incluirá los actos susceptibles de envío al Tribunal de Cuentas, firmado por el/la Director/a Provincial y remitirlo en plazo a la Secretaría General.

B) ALEGACIONES AL SUBPARTADO III.2: CONCLUSIONES RELATIVAS AL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN.

ALEGACIONES A LA RECOMENDACIÓN 2: “La Tesorería General de la Seguridad Social debería incrementar los controles internos necesarios en aras de favorecer la máxima transparencia y publicidad de su actividad contractual, en particular en lo que se refiere a la información sobre subcontratación.”

MEDIDAS A ADOPTAR CON RESPECTO A LA RECOMENDACIÓN 2.

- Elaborar instrucciones de la documentación que debe publicarse en la Plataforma de Contratación del Sector Público.
- Elaborar una plantilla con todos los documentos que forman en el expediente, indicando los que obligatoriamente tienen que publicarse en la PLACSP, para que se puedan revisar cada vez que se publique en cada una de las fases de la licitación evitando omisiones.
- Fomentar la utilización del Realizar el anuncio de información previa (contratos SARA), regulado en el artículo 134 LCSP, con el contenido establecido en su Anexo III ya que este procedimiento obliga a actuar con mayor rapidez en la fase inicial del expediente ya que exige que se firme, al menos, la Orden de inicio, el informe de insuficiencia de medios y la memoria económica.
- Se trasladará a las Direcciones Provinciales que se preste especial atención al dato de la subcontratación en futuras licitaciones y que se solicite al adjudicatario que informe de estas con posterioridad a la adjudicación y carácter previo a la formalización. Generalmente, no obstante, en el mayor número de contratos que se tramitan no suelen haber subcontratación o representar ésta un porcentaje exiguo.

- Se adoptarán las medidas para publicar en el anuncio de formalización este aspecto.

C) ALEGACIONES AL SUBAPARTADO III.3: CONCLUSIONES RELATIVAS A LA PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

C.1) Alegaciones al epígrafe III.3.1.: Actuaciones administrativas preparatorias.

ALEGACIONES A LA RECOMENDACIÓN 3: *“La Tesorería General de la Seguridad Social debería justificar adecuadamente 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 explican la no conveniencia de la realización independiente de los trabajos, y aportando, en su caso, la documentación adicional que resulte necesaria para acreditarlo, 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 suficiente la utilización de fórmulas genéricas”.*

ALEGACIONES

Nos remitimos a las ALEGACIONES del SUBAPARTADO II.6 sobre la RECOMENDACIÓN 2

ALEGACIONES A LA RECOMENDACIÓN 4: *“La Tesorería General de la Seguridad Social de la Seguridad Social debería motivar suficientemente en el expediente la justificación de la elección de los criterios objetivos de adjudicación utilizados, así como la ponderación asignada a cada uno de ellos, teniendo en cuenta que ha de justificarse adecuadamente y de manera concreta la finalidad última de dichos criterios para lograr la mejor oferta y su vinculación con el objeto del contrato”.*

Nos remitimos a las ALEGACIONES del SUBAPARTADO II.6 sobre la RECOMENDACIÓN 4

C.2) Alegaciones al epígrafe III.3.2.: Pliegos de cláusulas administrativas particulares.

ALEGACIONES A LA RECOMENDACIÓN 5: *“La Tesorería General de la Seguridad Social debería adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas necesarias para impulsar la mejora en el diseño y justificación de los criterios objetivos de adjudicación establecidos, de modo que cuando se incorporen aspectos de carácter social estos permitan de manera inequívoca realizar una valoración comparativa entre las ofertas presentadas por los licitadores, con la finalidad de que sea seleccionada la mejor. De igual modo, debe impulsar la mejora en la determinación y justificación en el expediente de las condiciones especiales de ejecución, incorporando la aplicación de medidas concretas de carácter social, laboral o medioambiental, relacionándolas con el objeto de los contratos y estableciendo, en todos los casos, indicadores de seguimiento y medidas concretas de supervisión y control suficientes que permitan verificar adecuadamente la eficacia de su cumplimiento durante la ejecución de los contratos.”*

Respecto a la inclusión en los PCAP de criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución de carácter social o medioambiental, nos remitimos a las alegaciones expuestas en el apartado correspondiente.

Hemos de incidir, no obstante, en la complejidad para quienes tienen la tarea de planificar la contratación, de incorporar criterios o fines que vayan más allá de la mera obtención de las obras, servicios y suministros. Pero es que esta labor se torna mucho más compleja si han de incorporarse criterios sociales, laborales y medioambientales, de forma transversal (criterios de adjudicación, condiciones especiales, o esenciales, de ejecución, criterios de solvencia, etc.) por lo que no pueden quedar al albur de cada dirección provincial, la redacción de los pliegos con la elección de uno u otro criterio social, laboral o medioambiental, y por ello, nos remitimos a las ALEGACIONES del SUBPARTADO II.6 sobre las RECOMENDACIONES 4 y 5 (elaboración de nuevos pliegos tipo, nuevo modelaje, redacción de instrucciones, jornadas de contratación para mejorar la coordinación con las diferentes direcciones provinciales) fomentando que cada órgano de contratación en su conjunto adopte una postura definida y común respecto a los mismos.

Por otra parte, desde la Dirección Provincial de la TGSS de Valencia se ha ido optando en distintos pliegos por fijar criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución de carácter social o medioambiental, con mayor o menor éxito, para la incorporación de la mujer en el sector de la vigilancia, por la gestión medioambiental en sectores como limpieza o mantenimiento y en el fomento de la movilidad eléctrica o de bajas emisiones.

Todo lo expuesto no implica que esta TGSS en su continuo afán de mejora, no participe activamente en el estudio e implantación de criterios válidos, cumplidores de la normativa y aceptados por los órganos de control. De la praxis de los últimos años se han ido puliendo este tipo de defectos e incluyendo en los PCAP criterios más acordes con la exigencia normativa matizada por los propios órganos de control y el TACRC. Entendemos que debemos hacer un esfuerzo en mejorar la definición y la redacción de los criterios de adjudicación de forma que permitan hacer una valoración comparativa entre las ofertas y coincidimos de forma plena con la recomendación del Tribunal, que resulta necesaria una mejor definición, más exhaustiva y objetiva, tanto de las condiciones especiales de ejecución como del cumplimiento de las ofertas realizadas en base a los criterios de adjudicación o, incluso, de las propias definiciones del objeto del contrato realizadas en el pliego de prescripciones técnicas, y un mejor y más eficiente sistema de imposición de penalidades y sobre todo en hacer un esfuerzo en mejorar el control de la ejecución de los contratos y de la verificación de su cumplimiento. Se trata de una tarea ardua, no exenta de dificultades y conflictos, sobre todo con los propios contratistas, pero que estamos seguros ha de redundar en un beneficio mayor.

D) ALEGACIONES AL SUBPARTADO III.4: CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO, PAGO DE LOS CONTRATOS Y CONTROL DE LA SUBCONTRATACIÓN

ALEGACIONES A LA RECOMENDACIÓN 6: “La Tesorería General de la Seguridad Social debería extremar el rigor en la planificación y preparación de los contratos de obras. La mejora de estos aspectos concretos de la contratación de las obras podría evitar o, al menos, disminuir los /247 que se producen en los plazos

de ejecución de las obras y la consiguiente demora en su entrega al servicio público, lo cual redundaría en la mejora de la economía y la eficiencia en la utilización de los recursos públicos destinados a la realización de obras.”

Esta TGSS es consciente de la complejidad que supone la ejecución de cualquier obra y de la necesidad de realizar una correcta planificación y preparación. Por ello, se han adoptado las siguientes medidas con respecto a la RECOMENDACIÓN 6:

- Disponer del suficiente y cualificado personal técnico en la Oficina Técnica de la TGSS.
- Tramitación de nuevos contratos para la prestación de servicios de consultoría en materia de Ingeniería y Arquitectura en las direcciones provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social. Con ello se podría dar una mejor respuesta a la planificación de pequeñas obras que pudieran plantearse debido a la nula cualificación técnica que en esta materia existe en el personal funcionario de la TGSS ya que ninguna dirección provincial dispone de personal especializado en obras, teniendo en cuenta que en la práctica totalidad de los contratos de obras se ha de licitar la redacción del proyecto, la dirección de obra y de prevención de riesgos laborales.

ALEGACIONES A LA RECOMENDACIÓN 7: “La Tesorería General de la Seguridad Social debe reforzar el control de la subcontratación durante la ejecución de los contratos, especialmente de los pagos realizados por la empresa adjudicataria a los subcontratistas”.

MEDIDAS A ADOPTAR CON RESPECTO A LA RECOMENDACIÓN 7.

Debe destacarse que, tras valorar la ejecución de los tipos de contratos más reiterados en el ámbito provincial, concluimos, a efectos puramente teóricos, que las prestaciones sujetas a subcontratación responden a dos tipos:

- Actividades principales, que responden a una definición concreta y diferencial en los pliegos del contrato y son perfectamente identificables, bien por su especificidad, bien por los requisitos de su ejecución. Ejemplo de este tipo sería la subcontratación del mantenimiento de los bacteriostáticos en el ámbito del contrato del servicio de limpieza.
- Actividades accesorias, que no están definidas de forma concreta, sino general, en los pliegos del contrato y su necesidad no se deduce necesariamente de la previsión de la necesidad del objeto, sino de la concreta ejecución de necesidades imprevisibles a priori. Como ejemplo de este tipo de actividad podría servir la participación de un cristalero en el contrato de mantenimiento de los edificios para la reposición de un vidrio dañado, o la participación de un transportista en un contrato de suministro. No obstante, la utilización recurrente de los mismos medios, para responder a un mismo tipo de necesidades, determinaría que estas actividades accesorias se consideren sustanciales.

Se puede afirmar que, con carácter general, en los pliegos de las direcciones provinciales la redacción de la cláusula sobre subcontratación hace una referencia genérica a lo establecido en el artículo 215 y siguientes de la LCSP, sin establecer ningún límite al porcentaje de subcontratación ni definir tareas críticas no susceptibles de subcontratación. En determinados supuestos, en los que se pretende un mayor control sobre la subcontratación, se introducen condiciones especiales de ejecución relacionadas con la comunicación previa y/o con la comprobación de pagos a subcontratistas y suministradores. La Recomendación del Tribunal de Cuentas señala que la Tesorería ha de incrementar en fase de ejecución de los contratos el control de la subcontratación, en especial en materia de comprobación de pago, por lo que venía siendo una excepción en la confección de los pliegos ha de convertirse en norma, extendiendo las cláusulas y previsiones relativas a este control a la generalidad de los pliegos. Ello va a obligar a realizar una nueva redacción a los pliegos, para los que se está trabajando, como se ha indicado en reiteradas ocasiones en las ALEGACIONES del SUBAPARTADO II.6, sobre las RECOMENDACIONES 4 y 5, con objeto de establecer requisitos, condiciones y penalidades que seguro, van, cuando menos, a complicar la fase de ejecución de los contratos. En efecto esta fase de ejecución es la que va a precisar de un mayor esfuerzo para dar cumplimiento a la recomendación del Tribunal de Cuentas. La subcontratación es una práctica habitual a la que recurren las empresas y que, en buena medida, no es ni siquiera comunicada por el contratista principal, sobre todo en el caso de actividades accesorias, teniendo la TGSS en muchas ocasiones un conocimiento casual de su existencia, a través del acto de recepción o de verificación del cumplimiento del contrato. Por ello para ejercer un control efectivo sobre la subcontratación, éste pasa necesariamente por la identificación y acreditación de la filiación de todos los medios personales que participen en la ejecución de los contratos. Esta labor habrá de efectuarse en dos fases:

- Planificación. A cargo del personal de la Sección de Contratación, previa comunicación del contratista, a través de los eventos de calendario compartidos con la organización.

Verificación. A cargo del personal que realiza la recepción y verificación de la correcta ejecución del contrato, que exigirá del servicio de vigilancia y/o personal de los centros, en base al evento planificado, las oportunas labores de identificación, impidiendo, en su caso, el acceso a cualquier persona no identificada a nuestros centros

Conviene destacar que el estricto control de la subcontratación va a suponer un lastre en relación con la rapidez en la ejecución de los contratos, dado que se habrán de incrementar los trámites y las comprobaciones con la consiguiente dilatación en el tiempo.

En todo caso, y respecto a la recomendación del Tribunal de reforzar el control de la subcontratación durante la ejecución de los contratos, especialmente de los pagos realizados por la empresa adjudicataria a los subcontratistas, se pretende incorporar, como actuación para la tramitación de las facturas, y como mínimo en los expedientes de obras donde se produce una mayor subcontratación, los justificantes de pagos a subcontratistas, en base a la relación de los mismo previamente aportada y periódicamente actualizada por la contrata.

Madrid, 16 de septiembre de 2024.