



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.189

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA
CONTRATACIÓN MENOR CELEBRADA POR EL
INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES,
EJERCICIO 2014 Y 2015**

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 22 de diciembre de 2016, el Informe de Fiscalización de la contratación menor celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicios 2014 y 2015 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	13
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	13
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN.....	14
I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	14
I.4. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE COLABORACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	15
I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES	15
I.6. NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES	16
I.7. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN MENOR.....	22
II. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN MENOR DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES.....	24
II.1. PRINCIPALES MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN	24
II.2. EXPEDIENTES DE CONTRATOS MENORES FISCALIZADOS	30
II.3. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	31
III. CONCLUSIONES.....	49
IV. RECOMENDACIONES.....	52
ANEXO.....	53
ALEGACIONES FORMULADAS.....	63

SIGLAS, ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

CAMF	Centro de Atención a Personas con Discapacidad Física
CRMF	Centro de Recuperación de Personas con Discapacidad Física
CEADAC	Centro de Referencia Estatal de Atención al Daño Cerebral
CEAPAT	Centro de Referencia Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas
CPAP	Centro de Promoción de la Autonomía Personal
CPSPM	Centro Polivalente de Servicios para Personas Mayores
CRE	Centro de Referencia Estatal
SGAPGF	Subdirección General de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IPSI	Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LOIEMH hombres	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre
TRLGSS	Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, derogado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el nuevo texto refundido de la Ley General de la seguridad Social, que entró en vigor el 2 de enero de 2016

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1 RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL IMSERSO, EJERCICIOS 2014 Y 2015.....	25
CUADRO Nº 2 CONTRATOS MENORES CELEBRADOS POR EL IMSERSO, EJERCICIOS 2014 Y 2015.....	28
CUADRO Nº 3 CONTRATOS CELEBRADOS POR EL IMSERSO DISTRIBUIDOS POR CENTROS DE GASTO, EJERCICIOS 2014 Y 2015	29
CUADRO Nº 4 EXPEDIENTES DE CONTRATOS MENORES FISCALIZADOS, EJERCICIOS 2014 Y 2015.....	30
CUADRO Nº 5 EXPEDIENTES DE CONTRATOS MENORES QUE SUPERAN LOS 18.000 EUROS (CPSPM DE MELILLA).....	32
CUADRO Nº 6 OTROS EXPEDIENTES DE CONTRATOS MENORES QUE SUPERAN LOS 18.000 EUROS (CPSPM DE MELILLA).....	32

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N° 1	27
GRÁFICO N° 2	27
GRÁFICO N° 3	28

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La “**Fiscalización de la contratación menor celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicios 2014 y 2015**” se ha realizado a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), y figura en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2016, aprobado por su Pleno en sesión de 22 de diciembre de 2015.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 25 de febrero de 2016 y en el ejercicio de las competencias conferidas en el artículo 3 de la mencionada LFTCu, acordó la iniciación de este procedimiento fiscalizador.

La fiscalización de los contratos celebrados por las entidades del sector público constituye una de las competencias del Tribunal de Cuentas y está prevista, de forma expresa, tanto en el artículo 11 de la LOTCu, como en los artículos 39 y 40 de la LFTCu, y constituye uno de los objetivos preferentes en la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, teniendo en cuenta que la contratación es una de las áreas de la actividad económico-financiera del sector público que gestiona un mayor volumen de recursos.

Además de lo indicado anteriormente, las razones por las que se ha incluido esta fiscalización en el Programa Anual del Tribunal de Cuentas son, entre otras, las siguientes:

- a) De conformidad con el artículo 138.3 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP), aprobado mediante Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se consideran contratos menores aquellos de importe inferior a 50.000 euros, Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) excluido, cuando se trate de obras; o inferior a 18.000 euros, IVA excluido, en otros, pudiendo “... *adjudicarse directamente...*” a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, por lo que legalmente no se exige la promoción de una mínima concurrencia competitiva ni tampoco de publicidad, contando por ello la Administración con un margen de discrecionalidad mayor que en los restantes procedimientos de adjudicación.
- b) En la contratación menor existe el riesgo de que se produzcan fraccionamientos indebidos del objeto del contrato. Para evitarlos, el artículo 86.2 del TRLCSPP dispone que “...*no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía... y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan*”.
- c) Los contratos menores están excluidos de fiscalización previa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), y en el artículo 18 del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social, y la tramitación de su expediente se reduce al mínimo, exigiendo únicamente la aprobación del gasto y la incorporación a aquel de la factura, así como, en los contratos menores de obras, el presupuesto y, en su caso, el proyecto de obra y el informe de supervisión, previstos en el artículo 111 del TRLCSPP.

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

El ámbito subjetivo de la fiscalización lo constituye el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), Entidad Gestora de la Seguridad Social que tiene naturaleza de entidad de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados, que son, principalmente, la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación, así como de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

El ámbito objetivo de la fiscalización corresponde a los contratos menores incluyendo todas las fases de la contratación (preparación, adjudicación, ejecución y extinción).

En relación con el ámbito temporal, la fiscalización se ha extendido a los contratos menores adjudicados por el IMSERSO durante los ejercicios 2014 y 2015. Asimismo, se han analizado aquellos contratos celebrados en ejercicios anteriores cuando se ha estimado necesario para el cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

Se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa, por lo que el objetivo genérico de la misma ha consistido en el análisis de los contratos menores celebrados por el IMSERSO, verificando si su realización ha sido acorde con la legalidad y si los procedimientos de gestión utilizados se adecúan a los principios de eficacia, eficiencia y economía, exigibles en la gestión del gasto público.

I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas de la fiscalización, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 26 de mayo de 2016, los objetivos de aquella han sido los siguientes:

1. Verificar el cumplimiento de los límites cuantitativos y temporales establecidos para los contratos menores en los artículos 138.3 y 23.3 del TRLCSP.
2. Analizar los posibles casos de fraccionamiento indebido de los contratos, con la finalidad de disminuir su cuantía y eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda (artículo 86.2 del TRLCSP), verificando, en particular, si el IMSERSO celebró, durante los ejercicios 2014 y 2015, contratos menores con idéntico o similar objeto, tanto si han sido adjudicados a la misma o a diversas empresas.
3. Comprobar que en los expedientes de contratación constan la aprobación del gasto y las facturas correspondientes, así como, en su caso, en los contratos de obras, el presupuesto y el proyecto cuando así lo requieran normas específicas, tal y como establece el artículo 111 del TRLCSP.
4. Analizar la ejecución y el cumplimiento de los contratos, atendiendo, en su caso, a su recepción o certificación, facturación y pago.

En la fiscalización se ha analizado, asimismo, el cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por otra parte, en las actuaciones dirigidas al cumplimiento de estos objetivos se han abordado, cuando han surgido durante los trabajos de fiscalización, las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH).

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

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

I.4. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE COLABORACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS

I.4.1. Relaciones de contratos

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la LOTcu y 40.2 de la LFTCu el IMSERSO remitió, en soporte informático, las relaciones comprensivas de la contratación menor celebrada por la entidad en los ejercicios 2014 y 2015. Cabe señalar que en el análisis de los datos que figuran en las mencionadas relaciones se han detectado diversos errores, tales como la utilización de diferentes denominaciones para referirse al mismo adjudicatario, el registro de datos de los contratos con errores en los importes de adjudicación, etc., que denotan la ausencia de controles informáticos suficientes que aseguren el adecuado tratamiento de la información que contiene dichas bases de datos.

I.4.2. Expedientes de contratación

En cumplimiento de los artículos 39 y 40 de la LFTCu y del artículo 29.3 del TRLCSP, el IMSERSO remitió, a petición expresa de este Tribunal de Cuentas, 151 expedientes de contratación menor -seleccionados por el Tribunal siguiendo los criterios que se detallan en el subapartado II.2 del presente Informe de entre los que figuraban en las relaciones de contratos menores remitidas-.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido al actual Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, que ostentaba ya dicho cargo durante el período fiscalizado, con objeto de que formulase las alegaciones y justificaciones que estimase oportuno.

Asimismo, dicho Anteproyecto de Informe fue remitido al Ministro de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y a la Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, así como a quienes fueron responsables de ambos órganos durante parte de los ejercicios fiscalizados, en su condición de órganos superiores de dicho Ministerio al que está adscrita la entidad fiscalizada.

El Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales formuló alegaciones dentro del plazo concedido.

El Ministro de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, y quienes ostentaron dichos cargos durante parte de los ejercicios fiscalizados, no formularon alegaciones al Anteproyecto de Informe.

A la vista de las citadas alegaciones han sido efectuadas, cuando ha procedido, las oportunas modificaciones en el texto del Informe. No obstante, y a pesar de que algunas alegaciones manifiestan su disconformidad al contenido del mismo, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en los posteriores apartados del presente Informe, con independencia de las matizaciones o aclaraciones que se exponen en algunos casos.

No han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones y que, por tanto, no implican una disconformidad del alegante con el contenido del Informe.

I.6. NATURALEZA JURÍDICA, MARCO NORMATIVO Y ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES

I.6.1. Naturaleza jurídica

De acuerdo con los artículos 57 y 59 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS)¹, aprobado mediante Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio y modificado por la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, el IMSERSO es una Entidad Gestora de la Seguridad Social que tiene naturaleza de entidad de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados.

En el Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, modificado parcialmente por el Real Decreto 1434/2008, de 29 de agosto, se establece la estructura orgánica y funciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. En dicho Real Decreto se señala que el IMSERSO está adscrito Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, si bien con posterioridad, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.6 del Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, la entidad ha quedado adscrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 1 del citado Real Decreto 1226/2005, el IMSERSO tiene atribuidas las siguientes competencias:

- a) La gestión y seguimiento de las pensiones de invalidez y jubilación en sus modalidades no contributivas.
- b) Los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social.
- c) El seguimiento de la gestión de las prestaciones económicas para la integración social de los discapacitados, sin perjuicio de la gestión directa de estas prestaciones en las ciudades de Ceuta y Melilla.
- d) La propuesta de normativa básica que garantice los principios de igualdad y solidaridad para la determinación de los baremos, a los efectos del reconocimiento del grado de discapacidad.

¹El Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, ha sido derogado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que entró en vigor el 2 de enero de 2016.

- e) La propuesta y ejecución, en su caso, de funciones relacionadas con la planificación y regulación básica del reconocimiento del derecho a una ayuda personalizada a toda persona dependiente.
- f) El fomento de la cooperación con las organizaciones y entidades que agrupan a las personas mayores.
- g) El establecimiento y gestión de centros de atención especializada o de aquellos a los que se les asignen objetivos especiales de investigación de ámbito de actuación estatal en el campo de acción del Instituto.
- h) La propuesta, gestión y seguimiento de planes de servicios sociales de ámbito estatal en las áreas de personas mayores y de personas dependientes.
- i) Las relaciones con organismos extranjeros e internacionales y la asistencia técnica a los programas de cooperación internacional en materias y colectivos de su ámbito de acción.

El IMSERSO se estructura en los siguientes órganos:

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

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

2. Órganos de dirección:

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

- c) Las Subdirecciones Generales, que tienen competencias en distintas áreas de gestión, tales como la elaboración de propuestas normativas y emisión de informes en materias de la competencia del Instituto, la gestión de las prestaciones y servicios atribuidos a la entidad, la gestión económica y presupuestaria.

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

La contratación del IMSERSO ha sido objeto de distintas fiscalizaciones específicas por el Tribunal de Cuentas. Entre ellas cabe citar la *Fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales*, cuyo Informe fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de noviembre de 2012.

I.6.2. Marco normativo

La normativa de aplicación a la contratación celebrada durante los ejercicios 2014 y 2015 por el IMSERSO se contiene, con carácter general, en las siguientes disposiciones:

- Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
- 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.
- Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
- Orden EHA 1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada, modificada por la Orden HAP/536/2014, de 3 de abril, la Orden HAP/1392/2014, de 25 de julio, la Orden HAP/19/2014, de 13 de enero y la Orden HAP/2834/2015, de 28 de diciembre.
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio².
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

² Véase la nota a pie número 1.

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
- Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- Resolución de 17 de junio de 2013, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, sobre delegación de competencias en sus órganos centrales, territoriales y centros de competencia estatal.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Debe señalarse que el TRLCSP fue modificado durante el periodo fiscalizado, entre otras, por las siguientes disposiciones:

- Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, que, en lo que se refiere a la anotación en el registro contable de facturas y a las obligaciones de presentación de factura electrónica, entró en vigor el 1 de enero de 2014 y el 15 de enero de 2015, respectivamente.
- Real Decreto-Ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas.
- Ley 13/2014, de 14 de julio, de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores.
- Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.
- Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.
- Real Decreto-Ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía.
- Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya disposición final novena, de modificación del TRLCSP, entró en vigor el 22 de octubre de 2015 (puntos 1 a 11 de dicha disposición), el 2 abril de 2016 (punto 12 de dicha disposición) y el 2 de octubre de 2016 (punto 13 de la citada disposición).

I.6.3. Órganos de contratación del Instituto de Mayores y Servicios Sociales

El Director General del IMSERSO es el órgano de contratación de la entidad, con las limitaciones establecidas en el artículo 317 del TRLCSP respecto de los contratos cuyo valor estimado supere los 900.000 euros³, que requieren autorización previa del titular del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y de los contratos cuyo valor estimado sea igual o superior a 12.000.000 de euros, que requieren la autorización del Consejo de Ministros.

No obstante, con la finalidad de lograr una mayor agilidad en la ejecución de los procedimientos de gestión, en virtud de la Resolución del IMSERSO de 17 de junio de 2013, sobre delegación de competencias en sus órganos centrales, territoriales y centros de competencia estatal, el Director General de la entidad ha delegado determinadas competencias en materia presupuestaria y de contratación administrativa en los siguientes órganos centrales y periféricos:

1. En el titular de la SGAPGF:

- a) La aprobación de gasto y el compromiso de gasto que se tramiten con cargo al presupuesto del IMSERSO no atribuidas ni delegadas en otros órganos, con excepción de las referidas a convenios de colaboración y subvenciones.
- b) La ordenación de los expedientes de gasto referentes a subvenciones, ayudas, contratos, encomiendas de gestión y convenios de colaboración o cooperación.
- c) La autorización de los documentos contables del presupuesto de gastos y dotaciones del IMSERSO, incluidas las retenciones de crédito, salvo que haya sido delegada en otros órganos.
- d) La gestión del fondo de maniobra y pagos a justificar de los servicios centrales.
- e) La autorización de las propuestas de pago por operaciones extrapresupuestarias, así como la autorización de los correspondientes documentos contables.
- f) La contratación administrativa y de derecho privado, con las facultades inherentes al órgano de contratación establecidas en la normativa vigente, incluida la aprobación de los proyectos de obras, así como la resolución de los recursos potestativos de reposición interpuestos contra los actos adoptados por delegación por el titular de la SGAPGF, en materias que sean competencia del Instituto y siempre que no estén atribuidas o delegadas en otros órganos, con exclusión de los siguientes:
 - o Contratos de obras, suministro y servicios cuyo valor estimado sea superior a 3.000.000 de euros.
 - o Contratos de gestión de servicios públicos en la modalidad de conciertos cuyo valor estimado sea superior a 500.000 euros.
 - o Contratos administrativos especiales y privados cuyo valor estimado sea superior a 240.000 euros.
 - o Contratos de concesión de obra pública y contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, cualquiera que sea su importe.

³ Importe fijado en la disposición transitoria tercera del TRLCSP.

De estas competencias delegadas en materia de contratación se excluye la orden de inicio del expediente para la contratación de servicios cuyo objeto sea la realización de:

- Reuniones, conferencias y celebración de actos.
- Divulgación y comunicación de las actividades de la entidad.
- Informes, dictámenes y otras actuaciones profesionales.
- Estudios, proyectos de investigación y actividades científicas.

También se excluye de las competencias delegadas en materia de contratación la orden de inicio del expediente para la contratación de la reserva y ocupación de plazas de los programas de termalismo social y turismo social, y la formalización de los correspondientes contratos.

- g) El reconocimiento de obligaciones y propuesta de pago correspondientes a contratos, convenios de colaboración, encomiendas de gestión y subvenciones celebrados por la Dirección General del IMSERSO, y los derivados de cualquier otro gasto que se impute a su presupuesto de gastos y dotaciones, siempre que no estén delegadas en otros órganos.

2. En los titulares de las Direcciones Territoriales y de las Direcciones de los centros de competencia estatal:

- a) La contratación administrativa y de derecho privado, con las facultades inherentes al órgano de contratación -con exclusión de la aprobación del proyecto de obras- establecidas en la normativa vigente, así como la resolución de los recursos potestativos de reposición interpuestos contra los actos adoptados por delegación por el titular de la correspondiente Dirección Territorial o centro de competencia estatal, dentro de los créditos asignados a los mismos, en los siguientes tipos de contratos:
 - Contratos de obras cuyo valor estimado sea inferior a 50.000 euros.
 - Contratos de suministro y servicios cuyo valor estimado sea inferior a 60.000 euros, excepto los relacionados o derivados de la redacción de proyectos de obras y su ejecución, y con exclusión de la orden de inicio del expediente de contratación de los que tengan como objeto la realización de: reuniones, conferencias y celebración de actos; divulgación y comunicación de las actividades del IMSERSO o de la respectiva la Dirección Territorial o centro de competencia estatal; informes, dictámenes y otras actuaciones profesionales; estudios, proyectos de investigación y actividades científicas.
 - Contratos de gestión de servicios públicos en la modalidad de conciertos cuyo valor estimado sea inferior a 120.000 euros.
 - Contratos administrativos especiales y privados cuyo valor estimado sea inferior a 60.000 euros.
- b) El reconocimiento de obligaciones y propuesta de pago correspondientes a contratos o convenios de colaboración celebrados por la Dirección General del IMSERSO, siempre que la verificación de su ejecución y cumplimiento se encuentre encomendada a la Dirección Territorial o centro de competencia estatal, por haber sido imputado el correspondiente compromiso de gasto a los créditos asignados a la respectiva dirección territorial o centro de competencia estatal. Se excluye el reconocimiento de obligaciones y propuesta de pago correspondientes a contratos de obras cuyo importe estimado sea igual o superior a 50.000

euros, y a contratos de servicios derivados o relacionados con la redacción de proyectos de obras y su ejecución.

- c) La autorización de los documentos contables del presupuesto de gastos y dotaciones, incluidos los referidos a gastos plurianuales, que se encuentre asignado a la dirección territorial o centro de competencia estatal, ya sea para contratación de su competencia, ya sea para operaciones contractuales o convencionales de la competencia de la Dirección General, siempre que el control y reconocimiento de obligaciones deban imputarse a los créditos asignados.
- d) La aprobación de gasto, el compromiso de gasto, el reconocimiento de las obligaciones y los pagos correspondientes en relación con la gestión de fondos de maniobra, la expedición de los correspondientes documentos contables y cuantos actos hagan posible la reposición de fondos, y la aprobación de las cuentas justificativas correspondientes, todo ello, en relación con las funciones propias de la dirección territorial o del centro de competencia estatal.

I.7. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN MENOR

Tal y como ya se ha indicado anteriormente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 138.3 del TRLCSP, los contratos menores pueden adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, no resultando legalmente obligatorio promover publicidad ni concurrencia.

Son contratos menores los de obras de importe inferior a 50.000 euros, IVA excluido, o cualesquiera otros de importe inferior a 18.000 euros, IVA excluido, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con los de obras, servicios y suministro centralizados en el ámbito estatal cuya contratación debe efectuarse a través de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (artículo 206 del TRLCSP).

El “*valor estimado*” del contrato resulta, por tanto, determinante en la elección del procedimiento de adjudicación, que no podrá ser el de contratación menor cuando dicho valor supere los límites máximos establecidos en el precitado artículo 138 del TRLCSP.

El artículo 88.1 del TRLCSP establece que el valor estimado “...*vendrá determinado por el importe total sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según las estimaciones del órgano de contratación*”. Además, según señala el citado artículo, “...*en el cálculo del importe total estimado, deberá tenerse en cuenta cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato*”.

Asimismo, el artículo 88.5 del TRLCSP señala que “...*en los contratos de suministro o de servicios que tengan un carácter de periodicidad, o de contratos que se deban renovar en un período de tiempo determinado, se tomará como base para el cálculo del valor estimado del contrato alguna de las siguientes cantidades: a) El valor real total de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o durante los doce meses previos, ajustado, cuando sea posible, en función de los cambios de cantidad o valor previstos para los doce meses posteriores al contrato inicial. b) El valor estimado total de los contratos sucesivos adjudicados durante los doce meses siguientes a la primera entrega o en el transcurso del ejercicio, si este fuera superior a doce meses*”. Y concluye que “*la elección del método para calcular el valor estimado no podrá efectuarse*”.

con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan”.

El artículo 86 del TRLCSP prohíbe el fraccionamiento de un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan. No obstante, el citado artículo señala, en su apartado 2, que cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento, y así se justifique debidamente en el expediente, podrá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, siempre que estos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto. Asimismo podrán contratarse separadamente prestaciones diferenciadas dirigidas a integrarse en una obra, cuando dichas prestaciones gocen de una sustantividad propia que permita una ejecución separada, por tener que ser realizadas por empresas que cuenten con una determinada habilitación. En los casos anteriores, con carácter general, las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse en la adjudicación de cada lote o prestación diferenciada se determinarán en función del valor acumulado del conjunto.

A su vez, en el artículo 109.2 del TRCLSP se señala que *“El expediente deberá referirse a la totalidad del objeto del contrato, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 3 del artículo 86 acerca de su eventual división en lotes, a efectos de la licitación y adjudicación”.*

Además de estos límites cuantitativos, la Ley establece, para los contratos menores, un límite temporal al indicar que *“...no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga...”* (artículo 23 del TRLCSP); y un límite de carácter económico al señalar que *“...la revisión de precios no tendrá lugar... en los contratos menores...”* (artículo 89.2 del TRLCSP⁴).

En lo que respecta a la tramitación del expediente, el artículo 111.1 del TRLCSP dispone que *“En los contratos menores definidos en el artículo 138.3, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan”.* Asimismo, el apartado segundo del mismo artículo prevé que *“En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de supervisión a que se refiere el artículo 125 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra”.*

Por otra parte, el artículo 72 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, permite que en los contratos menores la factura sustituya al documento contractual. Dicha factura deberá contener los datos y requisitos establecidos en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, que aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación. No obstante, se trata de una posibilidad prevista por la normativa que no impide que el contrato se formalice en un documento específico.

Además, para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones, la disposición adicional novena del TRLCSP fija las siguientes normas especiales: *“La suscripción a*

⁴ Este artículo ha sido modificado por la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, que entró en vigor el 1 de abril de 2015.

revistas y otras publicaciones, cualquiera que sea su soporte, así como la contratación del acceso a la información contenida en bases de datos especializadas, podrán efectuarse, cualquiera que sea su cuantía siempre que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada, de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley para los contratos menores...". Esto es, incluye contratos de importe superior al límite máximo de 18.000 euros, establecido en el artículo 138 del TRLCSP e inferior a 134.000⁵ euros, IVA excluido, en ambos casos.

Por último, el artículo 8.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece, en relación con la contratación, 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 contratos...", si bien precisa que, en el caso de los contratos menores, "...La publicación de la información... podrá realizarse trimestralmente".

II. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN MENOR DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES

II.1. PRINCIPALES MAGNITUDES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN

Según los datos que figuran en las relaciones certificadas remitidas a este Tribunal de Cuentas, la actividad contractual del IMSERSO durante los ejercicios 2014 y 2015 se detalla en el cuadro siguiente:

⁵ Dicho importe ha sido incrementado hasta 135.000, IVA excluido, por la Orden HAP/2846/2015, de 29 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2016.

CUADRO Nº 1
RESUMEN GENERAL DE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR EL IMSERSO, EJERCICIOS
2014 Y 2015.
Clasificación en función de los procedimientos de adjudicación y tipos de contratos
(Importe en miles de euros, IVA excluido)

Procedimiento	Tipo	2014				2015				Totales			
		Nº de contratos	%	Importe	%	Nº de contratos	%	Importe	%	Nº de contratos	%	Importe	%
Abierto criterio precio	Obras	1	3	535	7	-	-	-	-	1	1	535	4
	Servicios	20	55	5.753	73	19	53	2.419	58	39	54	8.172	68
	Suministro	15	42	1.602	20	17	47	1.730	42	32	45	3.332	28
Subtotal		36	2	7.890	27	36	2	4.149	0	72	2	12.039	2
Abierto criterios múltiples	Servicios	6	67	2.818	94	3	100	551.167	100	9	75	553.985	100
	Suministro	3	33	177	6	-	-	-	-	3	25	177	0
Subtotal		9	0	2.995	10	3	0	551.167	94	12	0	554.162	90
Negociado sin publicidad	Obras	3	2	352	5	-	-	-	-	3	1	352	1
	Servicios	86	67	4.972	74	91	75	20.457	95	177	71	25.429	90
	Suministro	39	31	1.418	21	31	25	1.098	5	70	28	2.516	9
Subtotal		128	7	6.742	23	122	7	21.555	4	250	7	28.297	5
Negociado con publicidad	Servicios	-	-	-	-	1	100	27	100	1	20	27	18
	Suministro	4	100	119	100	-	-	-	-	4	80	119	82
Subtotal		4	0	119	1	1	0	27	0	5	0	146	0
Contratación centralizada	Servicios	9	14	4.383	87	7	8	3.520	80	16	11	7.903	83
	Suministro	54	86	683	13	81	92	883	20	135	89	1.566	17
Subtotal		63	3	5.066	18	88	5	4.403	1	151	4	9.469	1
Adjudicación directa mediante contratación menor	Obras	105	6	446	7	72	5	397	7	177	5	843	7
	Servicios	696	40	2.872	49	727	49	3.146	54	1.423	45	6.018	52
	Suministro	911	53	2.564	43	670	46	2.266	39	1.581	50	4.830	41
	Otros	9	1	32	1	-	-	-	-	9	0	32	0
Subtotal		1.721	88	5.914	21	1.469	86	5.809	1	3.190	87	11.723	2
Totales		1.961	100	28.726	100	1.719	100	587.110	100	3.680	100	615.836	100

Del cuadro anterior se deduce que en el ejercicio 2014 se formalizaron, mediante procedimiento abierto, 45 contratos, por un importe de 10.885 miles de euros, que equivalen al 38% del importe total contratado en el ejercicio, aplicando el precio como único criterio de adjudicación (36 contratos por 7.890 miles de euros) o múltiples criterios además del precio (9 contratos por 2.995 miles de euros). Además, el IMSERSO celebró, durante el citado ejercicio mediante procedimiento negociado sin publicidad, 128 contratos por importe 6.742 miles de euros -el 23% del total-, y mediante procedimiento negociado con publicidad, 4 contratos por importe de 119 miles de euros -el 1% del total-, mientras que 63 contratos, por importe de 5.066 miles de euros -el 18% del total-, se realizaron mediante adquisición centralizada.

En el ejercicio 2015, el IMSERSO celebró, mediante procedimiento abierto, 39 contratos, por un importe de 555.316 miles de euros, que equivalen al 95% del total contratado en el ejercicio, aplicando el precio como único criterio de adjudicación (36 contratos por 4.149 miles de euros) o múltiples criterios además del precio (3 contratos por 551.167 miles de euros). Además, formalizó, durante el citado ejercicio, mediante procedimiento negociado sin publicidad, 122 contratos por importe 21.555 miles de euros -el 4% del total-, y a través del procedimiento negociado con publicidad 1 contrato por importe de 27 miles de euros -el 0,004% del total-, mientras que 88 contratos, por importe de 4.403 miles de euros -el 1% del total-, se realizaron mediante adquisición centralizada.

La distribución del importe de la contratación celebrada, según el procedimiento de adjudicación utilizado por el IMSERSO en cada uno de los ejercicios fiscalizados, se refleja, en porcentajes, en los gráficos siguientes:

GRÁFICO Nº 1

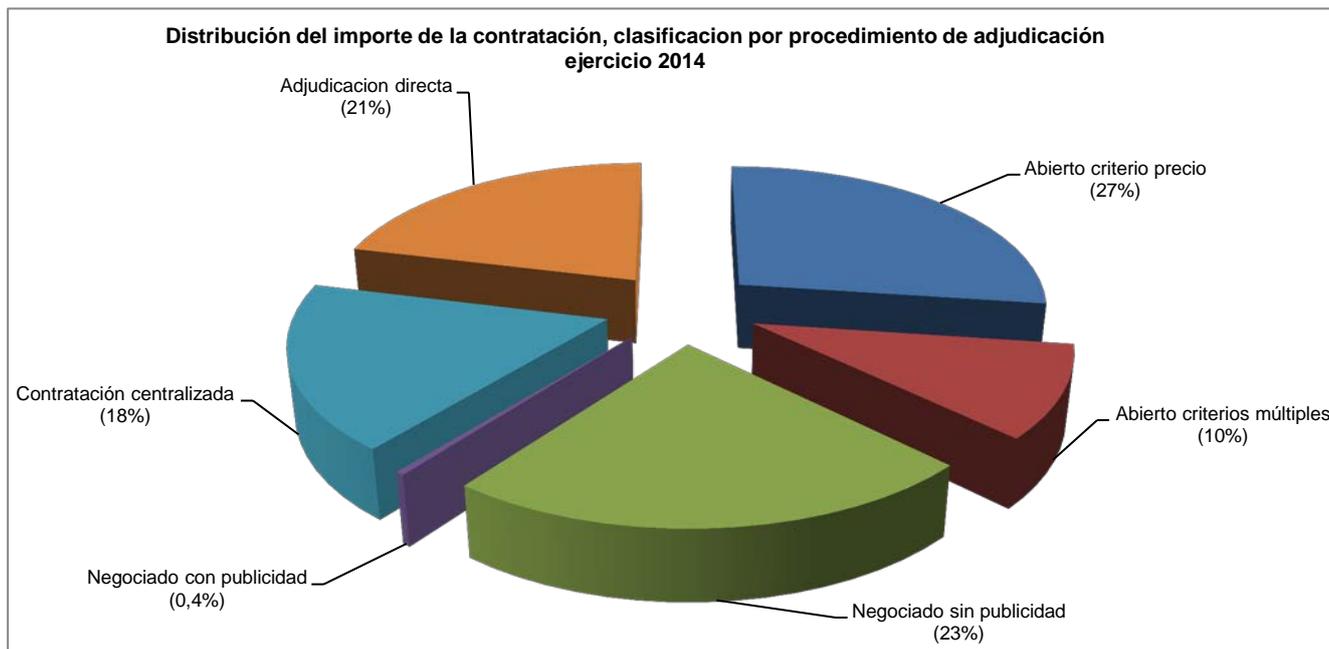
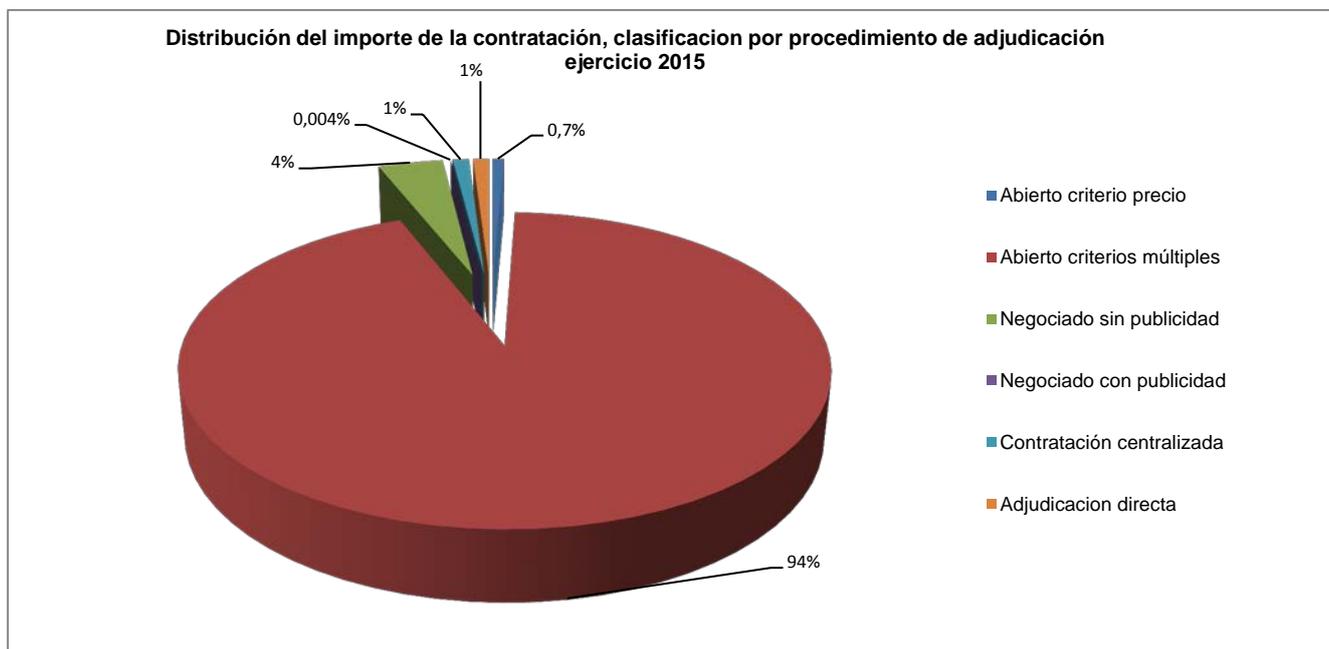


GRÁFICO Nº 2



Respecto a la contratación menor -que permite la adjudicación de forma directa y, por tanto, sin obligación legal de contratar con publicidad y concurrencia-, el IMSERSO celebró 1.721 contratos, por importe de 5.914 miles de euros durante el ejercicio 2014 (el 21% del total contratado) y 1.469 contratos, por 5.809 miles de euros en 2015 (el 1% del total contratado). El significativo descenso de la importancia relativa de los contratos menores adjudicados en 2015 (1%) con respecto al observado en el ejercicio 2014 (21%) se debe a que, si bien el número e importe de los contratos

menores adjudicados en ambos ejercicios fue similar, en 2015 se adjudicó un contrato mediante procedimiento abierto, para llevar cabo el Programa de Turismo Social para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas, cuya cuantía -547.148 miles de euros- alcanzó el 93% del total contratado por el IMSERSO en dicho ejercicio.

El desglose por tipos de contratos menores formalizados durante el período fiscalizado se incluye en el cuadro siguiente:

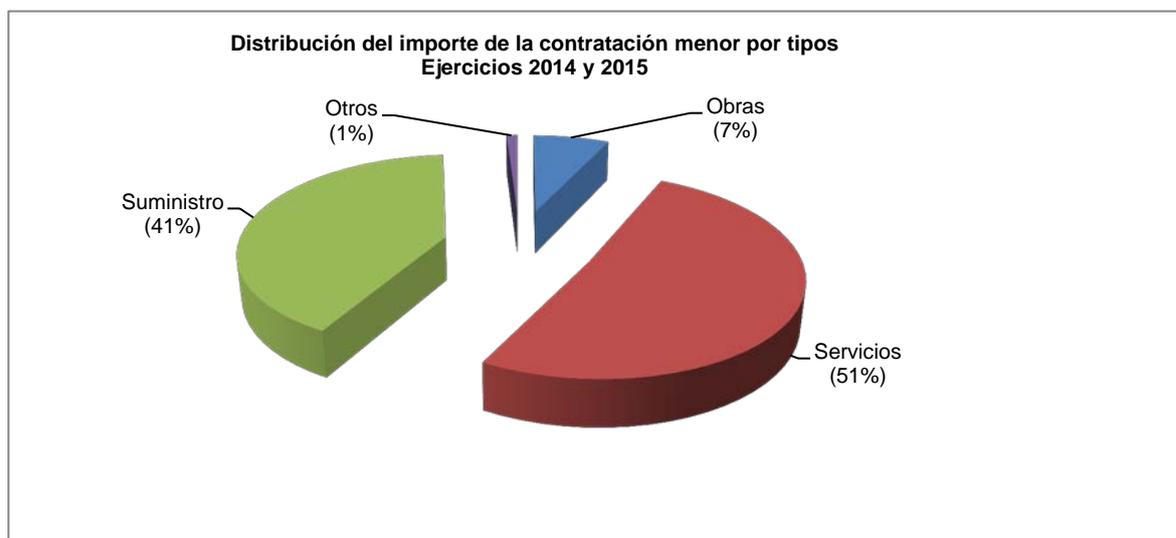
CUADRO Nº 2
CONTRATOS MENORES CELEBRADOS POR EL IMSERSO, EJERCICIOS 2014 Y 2015
(Importes en miles de euros, IVA excluido)

Tipo	2014			2015			Total		
	Número	Importe	% Importe total menor	Número	Importe	% Importe total menor	Número	Importe	% Importe total menor
Obras	105	446	7	72	397	7	177	843	7
Servicios	696	2.872	49	727	3.146	54	1.423	6.018	51
Suministro	911	2.564	43	670	2.266	39	1.581	4.830	41
Otros	9	32	1	-	-	-	9	32	1
Totales	1.721	5.914	100	1.469	5.809	100	3.190	11.723	100

En el cuadro anterior destacan, por su importe, los contratos de servicios, cuyo volumen (6.018 miles de euros) supone el 51% del total de los contratos menores celebrados durante el periodo fiscalizado. Asimismo, destacan, por su número, los contratos de suministro (1.581), los cuales representan el 41% del importe total adjudicado por el IMSERSO mediante contratación menor. Por último, los contratos de obras representan el 7% del importe total adjudicado por contratación menor durante el periodo fiscalizado.

La distribución del importe de la contratación menor por tipos durante el periodo fiscalizado se refleja en el gráfico siguiente:

GRÁFICO Nº 3



Por último, en el cuadro siguiente se refleja la contratación celebrada por el IMSERSO durante el periodo fiscalizado, clasificada por centros de gasto y por el tipo de procedimiento de adjudicación utilizado:

CUADRO Nº 3
CONTRATOS CELEBRADOS POR EL IMSERSO DISTRIBUIDOS POR CENTROS DE GASTO,
EJERCICIOS 2014 Y 2015
Clasificación en función del procedimiento de adjudicación
(Importes en miles euros, IVA excluido)

Centro de gasto*	Contratación menor		Otros procedimientos adjudicación		Total		% Importe contratación menor respecto del total
	Número de contratos	Importe	Número de contratos	Importe	Número de contratos	Importe	
CAMF Alcuéscar	185	585	3	58	188	643	91
CAMF Ferrol	246	917	22	624	268	1.541	59
CAMF Guadalajara	252	1.122	8	157	260	1.279	88
CAMF Leganés	64	430	13	283	77	713	60
CAMF Pozoblanco	75	300	19	112	94	412	73
CEADAC	66	617	16	273	82	890	69
CEAPAT	10	59	4	2	14	61	97
CPAP Bergondo	318	646	25	569	343	1.215	53
CPSPM Melilla	277	1.088	11	375	288	1.463	74
CRE Salamanca	54	217	9	248	63	465	47
CRE Burgos	74	158	3	3	77	161	98
CRE San Andrés de Rabanedo	34	271	-	-	34	271	100
CRMF Albacete	259	421	25	417	284	838	50
CRMF Madrid	28	299	3	4	31	303	99
CRMF Salamanca	155	347	23	493	178	840	41
CRMF Lardero	162	396	26	498	188	894	44
CRMF San Fernando	332	703	34	798	366	1.501	47
Dirección Territorial Ceuta	210	375	35	334	245	709	53
Dirección Territorial Melilla	144	706	22	293	166	999	71
SGAPGF	245	2.066	189	598.572	434	600.638	0,3
Totales	3.190	11.723	490	604.113	3.680	615.836	2

*Las siglas que figuran en esta columna se corresponden con los siguientes centros: CAMF: Centro de Atención a Personas con Discapacidad Física, CEADAC: Centro de Referencia Estatal de Atención al Daño Cerebral, CEAPAT: Centro de Referencia Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas, CPAP: Centro de Promoción de la Autonomía Personal, CPSPM: Centro Polivalente de Servicios para Personas Mayores, CRE: Centro de Referencia Estatal, CRMF: Centro de Recuperación de Personas con Discapacidad Física, y SGAPGF: Subdirección General de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera

Como puede observarse en el cuadro anterior, en todos los centros gestores (a excepción de la SGAPGF) la contratación menor se sitúa, respecto al total contratado, entre el 41% y el 100%, siendo superior al 90% en 5 de los 20 centros con competencia delegada para contratar. Esta circunstancia es debida a que, en virtud de la Resolución del organismo de 17 de junio de 2013, los titulares de las direcciones territoriales y de las direcciones de los centros de competencia estatal están facultados para celebrar contratos de obras cuyo valor estimado sea inferior a 50.000 euros

(contratos menores) y contratos de suministro, servicios, administrativos especiales y privados cuyo valor estimado sea inferior a 60.000 euros.

II.2. EXPEDIENTES DE CONTRATOS MENORES FISCALIZADOS

Los expedientes fiscalizados se han seleccionado aplicando criterios cuantitativos y cualitativos, tras llevar a cabo un análisis previo de las relaciones remitidas por el IMSERSO en soporte informático. En este sentido, desde el punto de vista cuantitativo, de los 3.190 contratos menores adjudicados en los ejercicios 2014 y 2015, por un importe total de 11.723 miles de euros, se han fiscalizado todos los contratos de servicios, de suministro y cualesquiera otros que han superado el importe máximo previsto en el mencionado artículo 138 del TRLCSP, así como una muestra del 30% (tanto en número como en importe) de este tipo de contratos próximos a dicho límite, IVA u otros impuestos indirectos excluidos.

No se han seleccionado contratos de obras, dada su escasa relevancia económica, tal y como se deduce de los datos que figuran en el cuadro número 2 del presente Informe. Además, ninguno de los contratos de obras incluidos en la relaciones de contratos menores remitidas supera el importe de 50.000 euros, IVA excluido, límite máximo previsto en el artículo 138.3 del TRLCSP.

Además de los expedientes seleccionados mediante los criterios cuantitativos indicados anteriormente, se han fiscalizado otros contratos que, por razón de su objeto, por los riesgos que pudieran presentarse en su cumplimiento o por cualquier otra circunstancia significativa, se ha estimado que debían ser objeto de un análisis específico e individualizado.

De acuerdo con estos criterios de selección, en la fiscalización se han analizado 151 expedientes de contratación menor (que se relacionan en el anexo I), por un importe global de 1.539.837 euros, IVA excluido, lo que representa el 13% del importe total de los contratos menores adjudicados en dichos ejercicios. Los expedientes fiscalizados se sintetizan, en función del tipo de contrato, en el cuadro número 4 siguiente:

CUADRO Nº 4
EXPEDIENTES DE CONTRATOS MENORES FISCALIZADOS, EJERCICIOS 2014 Y 2015
Clasificación en función del tipo de contrato
(Importes en miles euros, IVA excluido)

Tipo	Totales			
	Número expedientes	%/total contratación menor	Importe	%/total contratación menor
Servicios	55	4	677	11
Suministro	95	6	843	17
Otros	1	11	20	61
Totales	151	5	1.540	13

II.3. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los resultados obtenidos del análisis de la información relativa a los contratos menores adjudicados por el IMSERSO se exponen en el presente Informe desagregados en los siguientes grupos:

1. Contratos menores cuyo importe supera el límite máximo establecido en los artículos 138.3 del TRLCSP (18.000 euros, IVA excluido), para los contratos de servicios y suministro y que, por tanto, no debieron ser adjudicados de forma directa como contratos menores.
2. Supuestos de posible fraccionamiento del objeto del contrato, en los que pudieron haberse eludido los requisitos de publicidad y/o concurrencia.
3. Análisis de los expedientes de contratación, que ha comprendido tanto la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos con carácter preceptivo en el artículo 111 del TRLCSP, como el examen de cualesquiera otros documentos o actuaciones administrativas llevadas a cabo por el IMSERSO en la preparación, adjudicación o ejecución de este tipo de contratos.
4. Por último, se ha analizado la ejecución y el cumplimiento de los contratos, atendiendo, en su caso, a su recepción o certificación, facturación y pago.

A continuación se exponen los resultados obtenidos del análisis de la contratación menor celebrada por el IMSERSO en los ejercicios 2014 y 2015.

II.3.1. Contratos menores cuyo importe supera los límites máximos establecidos en el artículo 138.3 del TRLCSP

Las relaciones comprensivas de la contratación menor celebrada por el IMSERSO durante los ejercicios 2014 y 2015 incluyen trece contratos que debieron ser adjudicados mediante un procedimiento de adjudicación que garantizase los principios de publicidad y concurrencia, puesto que aquellos superaron el importe establecido como límite máximo en el artículo 138.3 del TRLCSP, que permite la adjudicación mediante contratación menor. Estos contratos son los siguientes:

1. Contratos menores suscritos por el CPSPM de Melilla, para la cobertura del suministro de energía eléctrica, suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la Orden HAP/1392/2014, de 25 de julio, por la que se modifica la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada⁶, cuyos importes fueron los siguientes:

⁶ En la mencionada Orden HAP/1392/2014, de 25 de julio, se declara de contratación centralizada el suministro de energía eléctrica, con exclusión de aquellos suministros que puedan tramitarse mediante contrato menor.

CUADRO Nº 5
EXPEDIENTES DE CONTRATOS MENORES QUE SUPERAN LOS 18.000 EUROS
(CPSPM DE MELILLA)

NÚMERO DE EXPEDIENTE (Anexo I)	IMPORTE EN EUROS (IPSI ⁷ EXCLUIDO)
28	20.624
29	18.782
30	22.232

Asimismo, en el CPSPM de Melilla se han adjudicado los siguientes contratos para el suministro de energía eléctrica, con posterioridad a la entrada en vigor de la precitada Orden HAP/1392/2014:

CUADRO Nº 6
OTROS EXPEDIENTES DE CONTRATOS MENORES QUE SUPERAN LOS 18.000 EUROS
(CPSPM DE MELILLA)

NÚMERO DE EXPEDIENTE (Anexo I)	IMPORTE EN EUROS (IPSI EXCLUIDO)
31	24.586
32	20.547
80	19.687
82	19.253
83	29.387
85	28.161
86	18.477

2. Expediente número 58 del anexo I: contrato menor suscrito por el CAMF de El Ferrol, para el suministro de combustible (gasóleo c), por importe de 56.416 euros, IVA excluido.
3. Contratos que superaron, si bien por un importe mínimo, el límite máximo permitido para la contratación menor: a) expediente número 77 del anexo I, contrato de servicios suscrito por el CEADAC, para la promoción de la autonomía personal, por importe de 18.000 euros, IVA excluido y b) expediente 122 del anexo I, contrato suscrito por el CRMF de San Fernando

⁷ Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación.

(Cádiz), para la cobertura de los servicios de limpieza, por importe de 18.000 euros, IVA excluido.

II.3.2. Supuestos de posible fraccionamiento del contrato en los que pudieron haberse eludido los requisitos de publicidad y/o concurrencia

Para analizar la existencia de indicios de posibles fraccionamientos indebidos, en la fiscalización del Tribunal se ha tenido en cuenta no sólo la identidad o similitud en la naturaleza del objeto de los contratos, sino la coincidencia de otros elementos esenciales, tales como el sujeto y la necesidad o causa que justifica la contratación. Asimismo, se ha analizado la extensión y el alcance temporal de los contratos de servicios o de suministro para cubrir necesidades de carácter periódico o que deben renovarse en un momento determinado, lo que permite al órgano de contratación planificar razonablemente sus necesidades y las actuaciones que va a llevar a cabo para cubrirlas.

En la fiscalización se han identificado expedientes de contratos adjudicados mediante contratación menor en los que se concertó la adquisición de suministros de la misma naturaleza, la ejecución de servicios necesarios para el funcionamiento de la entidad, el desarrollo de actuaciones de carácter periódico y la realización de prestaciones de naturaleza similar, cuya adjudicación, por otra parte, ha recaído, en la mayor parte de los casos, en el mismo contratista.

En cuanto a la justificación de la necesidad de contratar, esta se basa, con carácter general, en la carencia de medios propios, por lo que se hace necesario concertar con terceros la adquisición de suministros y la prestación de distintos servicios de carácter periódico y perfectamente previsibles, imprescindibles para el funcionamiento ordinario de los centros y Direcciones Territoriales del IMSERSO, que hubiera resultado más adecuado que se contratasen conjuntamente utilizando otro tipo de procedimiento de adjudicación de entre los previstos en el artículo 138 del TRLCSP.

Especial mención merecen los supuestos que se exponen a continuación, relativos a la contratación, a través de la figura del contrato menor, de las actividades formativas de los centros de recuperación, rehabilitación e integración de minusválidos del IMSERSO, que, junto con los talleres de carácter ocupacional, socio-cultural y de recuperación e integración que se imparten a los usuarios de los centros, constituyen una necesidad que se enmarca dentro de los objetivos generales y la finalidad propia de dichos centros.

Por todo lo anterior, el IMSERSO podría haber llevado a cabo una planificación de las áreas específicas a incluir en un programa de actividades formativas y contratar estos servicios mediante otro procedimiento de adjudicación, dividiendo, en su caso, el objeto del contrato en lotes (artículo 86.3 del TRLCSP), puesto que se trata de servicios vinculados entre sí por una misma finalidad (prestar la atención integral a personas con discapacidades tendente a su recuperación personal y a su integración profesional), en lugar de utilizar la figura del contrato menor, atendiendo a la cuantía individualizada de cada uno de los contratos, adjudicándolos separadamente -en la mayor parte de los casos a las mismas empresas-, cuyo importe conjunto supera el límite máximo permitido por el artículo 138 del TRLCSP para utilizar este tipo de procedimiento.

Este tipo de circunstancias, que ya fueron puestas de manifiesto en anteriores informes de fiscalización de la contratación menor aprobados por el Tribunal de Cuentas⁸, concurren en los expedientes que se analizan a continuación⁹:

1. En el CEADAC se adjudicaron a una misma empresa, en los meses de enero de 2014 y de 2015, dos contratos (expedientes números 2 y 78, respectivamente, del anexo I), para la cobertura del “servicio de mantenimiento de los jardines (incluidas zonas valladas) y plantas de interior...”, por un importe conjunto de 30.946 euros, IVA excluido -el primero de ellos por un importe de 15.472 euros y el segundo por un importe de 15.474 euros, IVA excluido en ambos casos-.

Cabe añadir que, según la información que consta en la relación de la contratación menor celebrada por el IMSERSO en el ejercicio 2013, durante ese año se adjudicó otro contrato con el mismo objeto (“servicio mantenimiento zonas ajardinadas”), a esa misma empresa, que viene prestando dicho servicio, como mínimo, desde el citado ejercicio.

2. En el mencionado CEADAC se adjudicaron a la misma empresa, en los meses de enero de 2014 y de 2015 dos contratos (expedientes números 75 y 76 del anexo I), para la cobertura del “Servicio de mantenimiento de aparatos elevadores...”¹⁰ del centro, por un importe total conjunto de 24.840 euros, IVA excluido -12.420 euros cada contrato-.

Hay que indicar, al respecto, que, según la información que consta en la relación de la contratación menor celebrada por el IMSERSO en el ejercicio 2013, durante ese año se adjudicó por el mismo centro un contrato con idéntico objeto al de los anteriores a esta misma empresa, que viene prestando el servicio de forma continuada, al menos desde dicho ejercicio.

En relación con las alegaciones del Director General del IMSERSO en las que manifiesta que el importe de los contratos, considerados individualmente, y en el ámbito temporal del año natural, no supera el límite cuantitativo establecido en el artículo 138 del TRLCSP para la contratación menor, el Tribunal de Cuentas entiende que no resulta adecuada la contratación individualizada de dichos servicios, puesto que existe coincidencia en la naturaleza del objeto de los contratos e identidad en el sujeto y en la necesidad a satisfacer, de carácter periódico y previsible. Por ello, hubiera resultado más razonable que se contratasen conjuntamente utilizando otro tipo de procedimiento más favorecedor de la concurrencia, de entre los previstos en el precitado artículo 138 del TRLCSP, teniendo en cuenta, además, que, tal y como señala el propio IMSERSO, las empresas encargadas de la cobertura de cada uno de los citados

⁸ Informe de Fiscalización de la contratación menor celebrada por la Tesorería General de la Seguridad Social, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 22 de diciembre de 2015 e Informe de Fiscalización de la contratación menor celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, ejercicio 2013, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 27 de abril de 2016.

⁹ Los resultados de la fiscalización se exponen en el presente Informe en función de los distintos centros de gasto y de las Direcciones Territoriales del IMSERSO.

¹⁰ El Director General del IMSERSO señala, en sus alegaciones, que el contrato “se ha adjudicado a la empresa instaladora de los aparatos elevadores... cumpliendo las tareas propias a plena satisfacción...”, afirmación que no contradice lo expuesto en el Informe. El hecho de que la empresa adjudicataria preste el servicio adecuadamente no implica que no existan otras empresas que podrían concurrir a la licitación del contrato igualmente idóneas para llevar a cabo el servicio de mantenimiento de forma satisfactoria.

servicios son las mismas *“desde los inicios de la actividad del centro”*, lo que confirma el carácter recurrente de las prestaciones.

Respecto a la celebración sucesiva de contratos menores para la cobertura de una misma necesidad de carácter periódico y repetitivo, cabe citar el Informe 4/2010, de 29 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Baleares, en el que se indica que *“...., en principio y con carácter general, se podría considerar que un contrato menor es contrario a derecho si el órgano de contratación, en el momento de iniciar la tramitación de este contrato, tiene conocimiento cierto -o podría tenerlo, si se aplicasen los principios de programación y buena gestión- de la necesidad de contratar una prestación determinada de carácter o naturaleza unitarios, perfectamente definida, cuyas características esenciales no pueden variar de manera sustancial, que se tiene que llevar a cabo necesariamente año tras año y que responde a una necesidad continuada en el tiempo, y, aun así, tramitase diferentes contratos menores y eludiese las normas más exigentes de publicidad y procedimiento”*.

En este mismo sentido se expresa el Informe 14/2014, de 22 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, en el que se señala que *“...la contratación de sucesivos servicios o suministros de carácter recurrente hay que efectuarla computando el valor de todos los que se prevé necesitar durante un periodo de tiempo determinado”*... *“...La suscripción de contratos menores sucesivos para la adquisición de bienes o servicios que requieren repetidamente, por responder a necesidades de carácter recurrente, periódico o permanente, puede no ser el mecanismo más adecuado y más conforme con la normativa en materia de contratación pública para cubrir este tipo de necesidades e, incluso, puede llegar a ser contrario a aquella normativa,...”*.

3. En el CPSPM de Melilla se adjudicaron a la misma empresa seis contratos durante el ejercicio 2014 (expedientes números 18, 20, 22, 23, 24 y 25 del anexo I) y nueve contratos durante el ejercicio 2015 (expedientes números 106 a 114 del anexo I), todos ellos para el suministro de *“guantes”*, por un importe total de 22.589 euros (exento de IVA).

Todos los contratos tienen idéntico objeto y la justificación de la necesidad de contratar se basa, en todos los casos, en que *“La atención sanitario-geriátrica-gerontológica se encuentra entre los servicios básicos que presta el Centro a sus residentes. Para tal cometido se hace necesario el uso de material sanitario desechable”*.

Debe señalarse además, que, según la información que consta en la relación de la contratación menor celebrada por el IMSERSO en el ejercicio 2013, en dicho ejercicio se adjudicaron siete contratos con idéntico objeto (suministro de *“guantes”*), a esa misma empresa.

En relación con las alegaciones del Director General del IMSERSO indicando *“...la dificultad de definir perfectamente el objeto del contrato ... debido a la fluctuación constante de la plantilla y del número de residentes”*, el Tribunal de Cuentas considera que el organismo conoce la plantilla que presta sus servicios en el referido CPSPM de Melilla y el número aproximado de residentes y usuarios del centro, de modo que podría estimarse el valor del contrato aplicando los criterios de cálculo previstos en el artículo 88.5 del TRLCSP, entre los que se encuentra *“...el valor total real de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente...”*.

Por ello, teniendo en cuenta el carácter periódico y perfectamente previsible de la necesidad de adquisición de los suministros, hubiera resultado más adecuado que se contratasen

conjuntamente utilizando otro tipo de procedimiento de entre los previstos en el artículo 138 del TRLCSP. Cabe añadir, al respecto, que en otras ocasiones el propio IMSERSO ha utilizado otros procedimientos de adjudicación distintos del contrato menor para la adquisición de suministros de igual naturaleza, como, por ejemplo, el expediente 11/850055 “*Suministro Material Sanitario (Incontinencia, Curas y Guantes)*”, adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad por el CAMF de Leganés.

4. En este mismo CPSPM se adjudicaron a una misma empresa, durante el ejercicio 2015, siete contratos (expedientes números 81, 84 y 87 a 91 del anexo I), para el suministro de “energía eléctrica”, por importe total de 108.902 euros, IPSI excluido. Todos estos contratos tienen idéntico objeto y una única finalidad, necesaria para el funcionamiento ordinario del centro, por lo que la contratación pudo haberse utilizado conjuntamente y utilizando otro procedimiento de adjudicación con publicidad o, al menos, concurrencia de ofertas.
5. En el mencionado CPSPM de Melilla indicado en el párrafo anterior se adjudicaron a una misma empresa, durante el ejercicio 2015, nueve contratos (expedientes números 92 a 100 del anexo I), para la adquisición de suministros de la misma naturaleza, “*productos de limpieza y aseo*” (expedientes números 92, 93, 95, 96 y 98 del anexo I) y de “*productos de limpieza*” (expedientes números 94, 97, 99 y 100 del anexo I), por un importe total de 19.543 euros (exento de IVA).

Debe tenerse en cuenta que en otros supuestos idénticos, el IMSERSO no utilizó la figura de la contratación menor para la adquisición de este tipo de suministros. Así, según consta en las relaciones certificadas de la contratación (excluida la contratación menor de acuerdo con la Instrucción General del Tribunal) remitidas por el IMSERSO, en el CAMF de Alcuéscar se adjudicaron dos contratos de suministro mediante procedimiento negociado, que requiere efectuar consultas al menos a tres licitadores y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos (artículos 169 y 178 del TRLCSP). Dichos contratos formalizados en los ejercicios 2014 y 2015, respectivamente, fueron los siguientes: expediente 122/2014, para el “*Suministro material y productos de limpieza*” y expediente 126/2015, para la adquisición de “*Suministro material y productos de limpieza*”.

En relación con las alegaciones del Director General del IMSERSO en las que manifiesta que “...no tuvo como finalidad disminuir la cuantía y eludir así los requisitos de publicidad...” aunque se sobrepasó “...el importe del contrato menor inicialmente previsto”, cabe señalar que el Tribunal no se refiere, en modo alguno, a la intencionalidad del órgano de contratación de eludir los requisitos de publicidad, puesto que en el presente Informe únicamente se pone de manifiesto un hecho cierto, consistente en la celebración de nueve contratos menores de objeto idéntico cuya suma conjunta supera el importe máximo establecido en el artículo 138 del TRCSP, en lugar de tramitar un único procedimiento de contratación con publicidad o, al menos, concurrencia de ofertas, como hizo el propio IMSERSO en otros supuestos idénticos, como los precitados en el presente Informe.

6. En cinco contratos menores (expedientes números 101 a 105 del anexo I), celebrados en el mismo CPSPM indicado anteriormente y relacionados con el mantenimiento y reparación de los ascensores, concurren las siguientes circunstancias:
 - a) Se adjudicaron dos contratos (expedientes números 101 y 102 del anexo I), a una misma empresa, para la cobertura de los servicios de “*Mantenimiento de ascensores*”, por un importe total de 17.810 euros, IVA excluido, por un período de un año.

- b) Durante la vigencia de dichos contratos se celebraron con la misma empresa adjudicataria tres contratos menores (expedientes números 103, 104 y 105 del anexo I), por un importe conjunto de 4.597 euros, IVA excluido, cuyo objeto fue la realización de “...*diversas reparaciones...*” para que mantuviesen los ascensores “...*en perfecto estado de funcionamiento y seguridad*”.

Los hechos descritos anteriormente evidencian que estas prestaciones podrían haberse contratado conjuntamente como parte del objeto del contrato vigente, lo que hubiera resultado más razonable ya que se basan en una misma causa que justifica su celebración, como es la necesidad de llevar a cabo el mantenimiento periódico preventivo y correctivo para el correcto funcionamiento y la seguridad de la instalación.

En relación con las alegaciones del Director General del IMSERSO indicando que tres de los cinco contratos menores “...*responden a necesidades nuevas no previsibles cuando se realizó el primer contrato*”, este Tribunal considera que dos de las reparaciones contratadas se justifican en su “...*uso continuado desde que comenzó su actividad...*”, por lo que resulta evidente que eran necesarias para el mantenimiento de los ascensores y, además, fueron llevadas a cabo por la misma empresa adjudicataria del contrato de mantenimiento general, por lo que, razonablemente, podrían haber sido incluidas como parte del objeto de este contrato.

Por otra parte, tampoco se puede considerar como una necesidad nueva e imprevisible, como señala el IMSERSO, la que dio lugar a la adjudicación del tercer contrato menor, cuyo objeto es la “*impermeabilización*” del foso de uno de los montacargas debido a “...*filtraciones de agua...*”, puesto que el Instituto conocía la existencia de esta situación desde el 27 de mayo de 2014, fecha en la que el “*informe de inspección periódica*” de los ascensores pone de manifiesto la existencia de dichas filtraciones, es decir, con anterioridad a la adjudicación del contrato de mantenimiento general, el 26 de enero de 2015. Por ello, hubiera resultado más razonable que estas prestaciones se contratasen conjuntamente.

7. En la Dirección Territorial de Melilla¹¹ se adjudicaron en el ejercicio 2014, a la misma empresa, tres contratos, dos el 13 de enero (expedientes números 34 y 35 del anexo I) y uno el 26 de mayo (expediente número 33 del anexo I), para la cobertura de los servicios de “*Limpieza Dirección Territorial y Centro Base*”, por un importe total de 21.840 euros, IPSI excluido.

Todos estos contratos tienen idéntico objeto (la prestación de los servicios de “*Limpieza Dirección Territorial y Centro Base*”), y la misma causa que justifica su celebración, basada en “...*garantizar la higiene del Centro*”, por lo que la contratación pudo haberse realizado conjuntamente utilizando otro procedimiento de adjudicación con publicidad o, al menos, concurrencia de ofertas. De hecho, en esta misma Dirección Territorial se adjudicó posteriormente (en el mes de junio de 2014) un contrato para la cobertura de los servicios de “*Limpieza de la Dirección Territorial y Centro Base del IMSERSO en Melilla*” (expediente 308/2014), por un importe de 35.999 euros, IPSI excluido, mediante la tramitación de un

¹¹ En relación con las alegaciones del Director General del IMSERSO, señalando que la contratación se debió a la necesidad de “...*tener cubierto el servicio de limpieza*”, una vez finalizado el plazo del contrato adjudicado mediante procedimiento abierto...y mientras se tramitaba un nuevo procedimiento de adjudicación...”, este Tribunal considera que del propio contenido de las alegaciones se deduce una deficiente planificación de las necesidades, puesto que el organismo conocía el plazo de finalización de la vigencia del contrato anterior desde la fecha de su firma, por lo que pudo haber previsto la contratación con antelación suficiente y utilizar otro tipo de procedimiento de adjudicación.

procedimiento negociado, que, tal y como se ha indicado anteriormente, obliga a requerir, al menos, tres ofertas siempre que ello sea posible (artículos 169 y 178 del TRLCSP).

8. En la misma Dirección Territorial de Melilla se adjudicaron a una misma empresa, durante el ejercicio 2015, cuatro contratos (expedientes números 126, 127, 128 y 130 del anexo I), para el suministro de “energía eléctrica” en una de las dependencias adscritas a dicha Dirección, por un importe total de 58.720 euros, IPSI excluido, y dos contratos (expedientes números 131 y 132 del anexo I) para el suministro de “energía eléctrica” en el edificio sede de la Dirección Territorial, por un importe total de 20.404 euros, IPSI excluido. Todos estos contratos tienen idéntico objeto y una única finalidad, necesaria para el funcionamiento ordinario del centro, por lo que la contratación pudo haberse realizado conjuntamente y empleando otro procedimiento de adjudicación con publicidad o, al menos, concurrencia de ofertas.
9. En la Dirección Territorial de Ceuta se adjudicaron a una misma empresa, durante el ejercicio 2015, tres contratos (expedientes números 123, 124 y 125 del anexo I), para el suministro de “energía eléctrica”, por un importe total de 35.240 euros, IPSI excluido. Al igual que en el caso anterior, los tres contratos tienen idéntico objeto y una única finalidad, necesaria para el funcionamiento ordinario del centro.

En relación con las alegaciones del Director General del IMSERSO basadas en que el suministro de energía eléctrica corresponde “... a edificios y CUPs diferentes...”, debe señalarse que dicha circunstancia no desvirtúa la deficiencia señalada. Así, en los tres expedientes el órgano de contratación es el mismo, existe identidad en el objeto y en la causa que justifica la necesidad de contratar, puesto que se trata de la cobertura de un suministro necesario para el funcionamiento ordinario de las dependencias. Además, la suma conjunta de los importes de los tres contratos supera el límite cuantitativo permitido para utilizar la figura de la contratación menor.

Por ello, el Tribunal de Cuentas considera que debió utilizarse otro procedimiento de adjudicación con mayores garantías de publicidad y concurrencia, al igual que en otros centros del IMSERSO en los que se ha concertado este mismo suministro mediante procedimiento abierto. A modo de ejemplo cabe citar el expediente 702/2014 “Suministro de energía eléctrica en el Centro de Atención a Personas con Discapacidad Física de Alcuéscar Cáceres”; o el expediente 1132/2014 “Suministro de energía eléctrica para el Centro de Referencia Estatal de Atención a Personas con Enfermedad de Alzheimer y Otras Demencias en Salamanca”.

10. En el CAMF de Guadalajara se adjudicaron el mismo día (1 de marzo de 2014), a la misma empresa, dos contratos (expedientes números 38 y 39 del anexo I), para la impartición de un “curso de animación socio cultural” y de un “curso de deportes”, respectivamente, con idéntico plazo de ejecución (que comprendía desde el mes de marzo de 2014 hasta febrero de 2015), por un importe total de 27.786 euros, IVA excluido.

Asimismo, el 27 de febrero de 2015 se adjudicaron a esa misma empresa otros dos contratos (expedientes números 140 y 141 del anexo I), para la impartición de un “curso de animación socio cultural” y de un “curso de deportes”, desde marzo de 2015 a febrero de 2016, por un importe total de 31.923 euros, IVA excluido.

Tal y como se ha indicado anteriormente, en relación con la contratación de las citadas actividades de formación, hubiera resultado más adecuado contratar conjuntamente los mencionados servicios utilizando otro tipo de procedimiento de adjudicación y dividiendo, en su caso, el objeto del contrato en lotes (artículo 86.3 del TRLCSP), en lugar de utilizar la figura del

contrato menor adjudicando separadamente diversos contratos a la misma empresa, cuya suma conjunta supera el importe máximo establecido en el artículo 138 del TRLCSP para utilizar este tipo de procedimiento.

Entre las actividades formativas impartidas a los usuarios de los CAMF se encuentran los cursos de carácter ocupacional y socio-cultural, que están vinculados entre sí por una misma finalidad -esto es, el fomento de las relaciones personales y sociales a través de actividades de ocio y tiempo libre que constituye uno de los objetivos del centro, como parte de la atención integral que se presta a las personas con grave discapacidad física-, justificándose la necesidad de contratar en “...*la falta de adecuación del personal de la plantilla, para la realización de esta actividad...*”.

De hecho, tal y como se expone más adelante, en el CRMF de Madrid la contratación de distintos “*talleres*” dentro del programa de actividades formativas a impartir a los usuarios se llevaba a cabo, en el ejercicio 2014, a través de un procedimiento abierto, dividido en lotes, cuya suma acumulada superaba el importe de 18.000 euros, IVA excluido.

Cabe añadir al respecto que, según la información que consta en la relación de la contratación menor celebrada por el IMSERSO, en el ejercicio 2013 se adjudicaron otros dos contratos con idéntico objeto al de los anteriores a esa misma empresa, que viene prestando el servicio de forma continuada, al menos desde el ejercicio 2013 hasta 2015.

En relación con las alegaciones del Director General del IMSERSO indicando la “*imposibilidad de planificar otra forma de contratación con un tiempo razonable*”, debido a que la Subdirección General de Gestión autoriza los cursos de formación “...*con carácter anual...*, en torno a los meses de marzo o abril...”, el Tribunal considera que reflejan una insuficiente planificación de las actividades de formación¹², lo que no desvirtúa lo señalado en el Informe.

Respecto a la alegación indicando que el “...*contenido, los monitores y las actividades...*” son diferentes en cada uno de los cursos, debe señalarse que constituyen servicios vinculados entre sí por una misma finalidad (la recuperación e integración social de los usuarios del centro a través de la realización de actividades de ocio y tiempo libre), por lo que con una adecuada planificación pueden ser objeto de contratación conjunta mediante otros procedimientos de adjudicación con publicidad o, al menos, concurrencia de ofertas, utilizando la posibilidad prevista en el artículo 86.3 del TRLCSP y dividiendo el objeto del contrato en lotes (en función de la individualidad de los cursos), teniendo en cuenta que las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse en la adjudicación de cada lote se determinan por el valor acumulado del conjunto, por lo que si dicho valor supera los 18.000 euros, IVA excluido, no se debe recurrir a la contratación menor.

11. En este mismo CAMF de Guadalajara se adjudicaron, el 27 de enero de 2014, ocho contratos (expedientes números 40 a 47 del anexo I) para el suministro de “*productos de alimentación*”¹³ a ocho empresas, por un importe total de 76.740 euros, IVA excluido.

¹² El propio Director General del IMSERSO indica en sus alegaciones que “*está trabajando en la elaboración de un Plan Anual de necesidades de contratación que permita mejorar la gestión contractual de este Instituto y que, sin duda, tendrá un impacto positivo en la actuación de los centros*”.

¹³ En relación con las alegaciones del Director General del IMSERSO, indicando que “...*la variedad de productos alimenticios...es muy amplia*”, por lo que el objeto de los expedientes es “...*completamente distinto...*”, este Tribunal

Asimismo, el 12 de enero (expediente número 146 del anexo I) y el 28 de enero de 2015 (expedientes números 142 a 145 y 147 a 151 del anexo I) se adjudicaron diez contratos para el suministro de “*productos de alimentación*”, a diez empresas, por un importe total de 89.846 euros, IVA excluido.

Debe tenerse en cuenta la posibilidad, frecuentemente utilizada por la Administración en la adquisición de este tipo de suministros, de tramitar un único procedimiento de adjudicación y dividir en lotes su objeto, al amparo del artículo 86.3 del TRLCSP, que establece que “*Cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento y así se justifique debidamente en el expediente, podrá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes,...*”. En este caso, las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse en la adjudicación de cada lote se determinan en función del valor acumulado del conjunto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86.3 del TRLCSP.

De hecho, en otros centros similares del IMSERSO no se recurrió a la contratación menor para la adquisición de este tipo de suministros. Así, según consta en las relaciones comprensivas de la contratación celebrada durante los ejercicios 2013 y 2014, el IMSERSO tramitó un procedimiento abierto y dividió su objeto en lotes en los siguientes casos: expediente 309/2014 20140242, “*Suministro de artículos no perecederos, aves y derivados, bebidas, carnes, charcutería, congelados, frutas y verduras, leche y derivados y pescado fresco*”; y expediente 9/2013 20130159, “*Suministro de Productos Alimenticios*”; expediente 8/2013 20130130 “*Suministro de productos alimenticios*”; y expediente 296/2013 20130128; “*Suministro de productos alimenticios*”.

12. En el CAMF de Alcuéscar se celebraron el mismo día (19 de marzo de 2015), con la misma empresa, dos contratos menores (expedientes números 60 y 61 del anexo I), con el mismo plazo de ejecución (desde 23 de marzo hasta el 31 de diciembre de 2015), para la impartición de un “*curso de animación socio cultural*” y de un “*curso de actividad deportiva*”, por un importe total de 27.365 euros, IVA excluido.

La necesidad de contratar se justifica, en ambos expedientes, en la falta de “*...personal adecuado...*” para llevar a cabo la prestación, es decir, en la carencia de medios propios para la realización de los cursos así como en la prestación de los servicios necesarios para el adecuado cumplimiento de los fines que tiene encomendados el centro, entre los que se encuentra, como se acaba de indicar, el fomento de las relaciones personales y sociales a través de actividades de ocio y tiempo libre, por lo que se considera que podrían incluirse en un programa de actividades formativas de carácter anual.

Cabe añadir al respecto que, según la información que consta en la relación de la contratación menor celebrada por el IMSERSO en el ejercicio 2013, durante ese año se adjudicaron otros dos contratos con idéntico objeto al de los anteriores a esta misma empresa, que viene prestando el servicio de forma continuada, al menos desde dicho ejercicio.

13. En el CRMF de Madrid se adjudicaron a la misma empresa, en el mes de diciembre de 2015, cuatro contratos menores; uno el día 18 (expediente número 116 del anexo I) y tres el día 28

entiende que el objeto de los contratos consiste en la adquisición de suministros de similar naturaleza (“*productos de alimentación*”), existe una misma causa que justifica su celebración (cobertura del suministro de bienes necesarios para el funcionamiento ordinario del centro), y la suma conjunta de los importes de los contratos supera el valor estimado de 18.000 euros, IVA excluido, establecido en el artículo 138 del TRLCSP como límite máximo para la utilización de la figura del contrato menor de suministro.

(expedientes números 115, 117 y 118 del anexo I), para el desarrollo de “talleres” dentro del programa de actividades formativas a impartir a los usuarios del Centro, por un importe total de 59.880 euros, IVA excluido.

Tal y como se ha señalado, las actividades formativas contratadas por los CRMF tienen la misma finalidad, esto es, la recuperación e “...*integración laboral de los usuarios...*”. De hecho, en este centro en particular, dichos servicios de formación se habían contratado, hasta ese momento, mediante procedimiento abierto dividido en lotes. La suma acumulada de dichos lotes superaba el importe de 18.000 euros, IVA excluido, por lo que no se podía acudir a la contratación menor (artículo 86.3 último párrafo del TRLCSP).

Sin embargo, en los supuestos aquí analizados, el IMSERSO estimó que, puesto que el número de destinatarios de los cursos se reduciría considerablemente, era “...*necesario modificar la oferta formativa...*”, adjudicando los mencionados cuatro contratos menores para la impartición de los “talleres”, en lugar de utilizar, por ejemplo, el procedimiento abierto como se había realizado hasta ese momento.

Esta explicación del IMSERSO, que justifica la utilización de la contratación menor en la reducción del gasto en formación por la posible disminución del número de destinatarios de los cursos, no desvirtúa la incidencia señalada, dado que, aun cuando cada uno de los referidos lotes por separado no lo excedía, el importe conjunto de la suma de los mismos, incluso con la reducción prevista del importe de algunos de ellos, superaba el límite establecido en el artículo 138 del TRLCSP.

Las alegaciones del Director General del IMSERSO, señalando que el organismo “*viene adjudicando sus actividades formativas por procedimiento abierto dividido en lotes, salvo la oferta formativa para 2016...*”, e indicando que, al no prorrogar algunos de los lotes, debido a la previsible “...*reducción...del número de usuarios...*”, se completa dicha formación adjudicando la realización de cuatro talleres mediante contratos menores, no desvirtúan el contenido del presente Informe, ya que, siendo idéntica la causa y la finalidad de contratar -aunque se previera tanto una reducción del número de usuarios como del importe estimado de los talleres-, hubiera resultado más adecuado tramitar conjuntamente los citados servicios utilizando otro procedimiento de adjudicación de entre los previstos en el artículo 138 del TRLCSP, dividiendo el objeto del contrato en lotes, tal y como se venía haciendo hasta ese momento, por ser “*susceptibles de aprovechamiento separado*” y “*constituir una unidad funcional*”, teniendo en cuenta que el valor acumulado del conjunto de los lotes determina las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse (artículo 86.3 del TRLCSP).

En las alegaciones se menciona un informe del Servicio Jurídico Delegado Central del IMSERSO, en el que se señala que “...*la contratación por separado de las distintas ofertas formativas es posible gracias a que tienen individualidad propia, como viene exigiendo la Junta Consultiva de Contratación Administrativa...*”, haciendo referencia, además, a la existencia de “*varios*” informes de la Intervención General de la Seguridad Social favorables a la posible contratación separada de los cursos de formación, entre ellos el de “...*30 de noviembre de 2010*”.

En el precitado informe del Servicio Jurídico Delegado Central se concluye que “...*es ajustado a derecho el planteamiento de acciones formativas dirigidas al colectivo cuyos lotes no han sido prorrogados, debiendo tramitarse conforme al procedimiento previsto en función de su cuantía y siempre que posean individualidad propia en relación con las restantes acciones formativas*”.

vigentes”, indicando que los cursos tienen individualidad propia, por lo que su contratación separada resulta acorde con las exigencias de la JCCA.

Dicho informe no contradice, en modo alguno, la posibilidad de llevar a cabo su contratación conjunta y dividir el objeto del contrato en lotes (en función de la individualidad de los cursos), debiendo señalarse, al respecto, el Informe de la JCCA 12/15, de 6 de abril de 2016, en el que se resume gran parte de la doctrina de la JCCA sobre posibles supuestos de fraccionamiento del objeto del contrato, en el que se indica que “...con carácter general le corresponde al órgano de contratación decidir si para dar satisfacción a varias necesidades tramita uno o varios expedientes de contratación. Esta discrecionalidad para configurar jurídicamente la licitación y contratación de dos o más prestaciones encuentra su límite en el principio de no división fraudulenta del objeto del contrato que establece el artículo 86.2 del TRLCSP. En este sentido es reiterada la doctrina de esta Junta Consultiva (informes nº 31/12, de 7 de mayo, 1/09, de 25 de septiembre, 16/09, de 31 de marzo de 2009, 57/09, de 1 de febrero, 69/08, de 31 de marzo, entre otros) en el sentido de que esta norma tiene por objeto tratar de evitar el fraude legal tendente a la elusión de la aplicación de ciertas normas en materia de publicidad y relativas a los procedimientos de adjudicación cuya exigibilidad depende del valor estimado del contrato”. Y a continuación expresa: “El artículo 86.3 del TRLCSP como es sabido permite la realización independiente de cada una de las partes del objeto del contrato mediante su división en lotes y, por lo tanto, mediante la celebración de una pluralidad de contratos...Ello sin perjuicio de la obligación del órgano de contratación que divida en lotes de aplicar las normas procedimentales y de publicidad que vengán determinadas por el valor estimado acumulado de todos los lotes”.

Asimismo, en aras del cumplimiento de los principios de publicidad y de transparencia en dicho informe de la JCCA se señala que “...los citados principios aconsejan una interpretación generosa de los supuestos que, de conformidad con el artículo 86.3 del TRLCSP, habilitan al órgano de contratación a dividir en lotes el objeto dado que esta decisión lleva aparejada la obligación de aplicar las normas de publicidad y procedimentales que determina el valor estimado acumulado de todos los lotes, las cuales como es sabido serán más garantistas cuanto mayor sea el valor estimado”.

En lo que respecta a la afirmación del Servicio Jurídico Delegado Central, de que es ajustado a derecho el planteamiento de “...acciones formativas dirigidas al colectivo cuyos lotes no se han prorrogado...”, el Tribunal considera que no contradice, en modo alguno, lo expuesto en el presente Informe, en el que no se cuestiona la necesidad de contratar la formación sino la decisión del gestor de tramitar varios expedientes a través de la contratación menor para la cobertura de dichas acciones formativas, en lugar de utilizar otro tipo de procedimiento de adjudicación como el procedimiento abierto, tal y como se había hecho hasta ese momento.

14. En este mismo CRMF de Madrid¹⁴ se celebraron en los meses de enero de 2015 (expediente número 121 del anexo I) y febrero (expediente número 120 del anexo I), con la misma empresa,

¹⁴ Las alegaciones del IMSERSO, indicando que la adjudicación de dos contratos menores para la realización de “talleres”, en los meses de enero y febrero de 2015 estuvo determinada por “...necesidades detectadas y no cubiertas por las actividades ofertadas...”, no desvirtúan lo señalado en el presente Informe en el que, al igual que en los supuestos anteriores relativos a la contratación de otras actividades de formación impartidas en los centros del IMSERSO, se señala que, con una adecuada planificación, dichas actividades pueden contratarse conjuntamente utilizando otros procedimientos de adjudicación y dividiendo, en su caso, el objeto en lotes, cuya suma conjunta determina las normas de procedimiento y de publicidad aplicables a la adjudicación.

dos contratos menores para la impartición de “*talleres*”, por un importe total de 30.968 euros, IVA excluido.

Al igual que en los supuestos antes analizados, este Tribunal de Cuentas considera que dichas actividades de formación podrían contratarse conjuntamente utilizando un procedimiento de adjudicación con publicidad o, al menos, concurrencia de ofertas y dividiendo, en su caso, el objeto del contrato en lotes (artículo 86.3 del TRLCSP), en lugar de utilizar la figura del contrato menor, atendiendo a la cuantía individualizada de cada uno de los contratos, adjudicando dos contratos a la misma empresa cuya suma conjunta supera el importe máximo permitido por el artículo 138 del TRLCSP para utilizar este tipo de procedimiento.

15. En el CPAP de Bergondo se celebraron cuatro contratos en los meses de enero y marzo de 2015 (expedientes números 69, 70, 71 y 72 del anexo I), con la misma empresa, para la impartición de “*talleres*” a los usuarios del centro, por un importe total de 55.769 euros, IVA excluido.

La necesidad de impartir las actividades formativas se justifica en la consecución de los objetivos que tiene encomendados el centro, basados en proporcionar los recursos adecuados para la rehabilitación global de las personas con discapacidad, por lo que debe insistirse en que la realización de estos “*talleres*” constituye una necesidad previsible, que se enmarca dentro de los objetivos generales y la finalidad propia de estos centros, por lo que con una adecuada planificación se podrían haber contratado mediante otros procedimientos de adjudicación.

Cabe añadir al respecto que, según la información que consta en las relaciones de la contratación menor celebrada por el IMSERSO en los ejercicios 2013 y 2014, se adjudicaron otros dos contratos para la impartición de “*talleres*” a esa misma empresa, que viene prestando el servicio de forma continuada, al menos desde 2013.

16. En el CAMF de Leganés¹⁵ se adjudicaron a la misma empresa, el mismo día (2 de octubre de 2014), dos contratos menores (expedientes números 48 y 49 del anexo I), uno para el suministro de una “*calandra-planchadora*” y el otro para el suministro de una “*mesa de repaso*”, por un importe total conjunto de 20.499 euros, IVA excluido.

Además, el Tribunal de Cuentas considera que su carácter periódico, y no ocasional como señala el IMSERSO, resulta de la propia finalidad recuperadora e integradora de los cursos de formación impartidos. Cabe señalar al respecto que en la orden de inicio del expediente número 120 se pone de relieve el carácter periódico del taller de formación objeto del contrato, que está incluido en “...*las diferentes actividades formativas que se vienen impartiendo en las instalaciones del Centro...*”, y en el expediente número 121, en el que consta que “...*se vienen impartiendo en las instalaciones del Centro diferentes actividades formativas, una de ellas es el taller de mejora de competencias digitales...*”.

¹⁵ En relación con las alegaciones del Director General del IMSERSO en las que manifiesta que la adquisición de los equipos “...*no se hizo con la intención de fraccionamiento del gasto, sino con la intención de agilizar la adquisición...*”, cabe señalar que en el presente Informe no se hace referencia, en modo alguno, a la “*intención*” del órgano de contratación, sino al hecho de que se adquieren separadamente el mismo día y a la misma empresa dos suministros, cuya suma conjunta supera el límite máximo de 18.000 euros IVA excluido, establecido en el artículo 138 del TRLCSP para poder acudir a la contratación menor.

La justificación de la contratación¹⁶, prevista en el “...*Plan de Inversiones...*” de dicho Centro para el ejercicio 2014, se basa, en ambos casos, en “...*facilitar la atención que el Centro presta a los Residentes...*”, por lo que la finalidad es la misma, es decir, adquirir un equipo de planchado para prestar un servicio a los usuarios, que pudo haberse contratado de forma conjunta utilizando un procedimiento de adjudicación con publicidad o, al menos, concurrencia de ofertas, en lugar de adjudicar dos contratos menores el mismo día y a la misma empresa. Cabe añadir que en el expediente consta una única factura por el importe total de la adquisición de ambos elementos (“planchadora” y “mesa de repaso”).

De cualquier modo debe insistirse en que, tal y como se ha puesto de manifiesto reiteradamente en el presente informe, existe la posibilidad, más acorde con los principios que rigen la contratación pública, de tramitar un único procedimiento de adjudicación y dividir, en su caso, su objeto en lotes, al amparo del artículo 86.3 del TRLCSP.

17. En la SGAPGF se adjudicaron los siguientes contratos:

- a) El 27 de noviembre y el 12 de diciembre de 2014 se celebraron con una misma empresa dos contratos¹⁷ (expedientes números 52 y 53 del anexo I). El primero para la “*grabación y elaboración del curso hipermedia del seminario “las estadísticas en los servicios sociales”*” y el segundo para la “*grabación y elaboración del curso hipermedia de las jornadas “aspectos claves en la prevención del maltrato a las mujeres mayores”*”, por un importe total de 31.040 euros, IVA excluido. El objeto del contrato consistió, en ambos casos, en la prestación de actividades de soporte técnico previas a las actividades formativas, justificándose en el “...*contenido de las ponencias...*” que se considera de “*gran interés*”, por lo que resulta “...*interesante optimizar y multiplicar el impacto formativo. Además, dichas “actividades formativas”* estaban previstas “...*en el plan de formación especializada que anualmente desarrolla...*” ese Instituto, por lo que su contratación pudo haberse realizado conjuntamente utilizando otro tipo de procedimiento de adjudicación con publicidad o, al menos, concurrencia de ofertas.

¹⁶ En relación con las alegaciones del Director General del IMSERSO consistentes en que se trata de una necesidad “*primordial*” basada en una “...*avería, sin posibilidad de arreglo, del equipamiento del que disponía el Centro*”, debe matizarse que el Tribunal no cuestiona la necesidad de la adquisición de los suministros -que además estaba prevista por el propio órgano de contratación e incluida en el “*Plan de Inversiones*” del centro para el ejercicio 2014-, sino su tramitación separada, en lugar de contratarse conjuntamente mediante otro procedimiento de adjudicación.

¹⁷ Las alegaciones del Director General del IMSERSO, basadas en que se tramitaron dos contratos menores por tratarse de “...*la contratación de los trabajos de grabación de dos actividades distintas y distanciadas en el tiempo (15 y 16 de octubre la primera y 18 a 20 de noviembre la segunda)*”, no desvirtúan lo expresado en el presente Informe, puesto que se trata de dos contratos cuyo objeto es el mismo, aunque el contenido de la actividad formativa de cada uno de ellos sea diferente. Tal y como se señala en el presente Informe, y en el propio escrito de alegaciones del IMSERSO, en ambos casos se trata de la “*elaboración y grabación de dos cursos hipermedia*” que, además, estaban incluidos en el “*plan de formación especializada*” de carácter anual elaborado por la Secretaría General, por lo que, estando prevista su necesidad, pudieron tramitarse conjuntamente aunque la empresa adjudicataria elaborase y grabase primero uno de los dos cursos y después el otro, debiendo señalarse, además, que la fecha de petición de la orden de inicio de los dos expedientes, es, en ambos casos, el 27 de noviembre de 2014, por lo que dicha petición no se realizó, como señala el IMSERSO, en “...*momentos diferentes...*”.

Por último cabe señalar que, en las propias alegaciones se indica que “... *la Dirección General del IMSERSO está trabajando en la elaboración de un Plan Anual de necesidades de contratación que permita mejorar la gestión contractual de este Instituto*”.

- b) Se adjudicaron dos contratos (expedientes números 55 y 137 del anexo I), a la misma empresa, en los meses de diciembre de 2014 y septiembre de 2015, ambos para la cobertura de los servicios de “*Lectura de bonos de hotel del programa de vacaciones para mayores*”¹⁸, por un importe total conjunto de 35.853 euros, IVA excluido. Se trata de contratos con idéntico objeto, recurriéndose a una empresa externa “...por carecer de medios suficientes...”, por lo que se trata de una necesidad de carácter periódico y perfectamente previsible que hubiera resultado más adecuado contratar conjuntamente utilizando otro tipo de procedimiento de adjudicación de entre los previstos en el artículo 138 del TRLCSP.
- c) El 1 de diciembre de 2014 se celebró un contrato menor (expediente número 56 del anexo I) para la “*codificación, grabación, manipulación y escaneo de las solicitudes de termalismo (primera fase)*”, por un importe de 17.989 euros, IVA excluido. Dos meses antes (en octubre de 2014) se había adjudicado, un contrato de servicios (expediente 683/2014)-muy similar- para la “*codificación, grabación y manipulación de las solicitudes de los programas de vacaciones para mayores y termalismo social*”, mediante la tramitación de un procedimiento negociado sin publicidad, cuyo valor estimado ascendió a 59.904 euros, IVA excluido, lo que evidencia, al menos, una deficiente planificación de sus necesidades por el IMSERSO.
- d) Se adjudicaron dos contratos menores¹⁹ (expedientes números 138 y 139 del anexo I), a la misma empresa, en los meses de febrero y marzo del ejercicio 2015, para la cobertura del “*Seguro de responsabilidad civil y/o patrimonial para el personal del IMSERSO*”, desde el 16 de febrero hasta el 31 de marzo de 2015 (expediente número 139 del anexo I) y desde el 1 de abril hasta el 31 de mayo de 2015 (expediente número 138 del anexo I), por un importe total conjunto de 22.510 euros, IVA excluido, justificando la necesidad de contratar en la “*imposibilidad material*” de que el contrato de seguro que se estaba tramitando

¹⁸ Las alegaciones constituyen meras explicaciones en las que el Director General del IMSERSO considera adecuada la contratación menor de los citados servicios porque “...un único contrato por procedimiento negociado...” tendría un plazo de ejecución más amplio, lo que resultaría gravoso para la empresa adjudicataria puesto que obligaría “...al contratista a mantener una garantía definitiva por un plazo muy superior al de ejecución de los servicios...”. El Tribunal considera que el TRLCSP contempla la posibilidad de acudir a la contratación menor en los casos en los que el importe de los contratos no supera el límite previsto en su artículo 138.3, sin que la justificación de la elección del procedimiento de adjudicación encuentre amparo en el régimen legal de garantías que resulte de aplicación. Al respecto, el propio Director General del IMSERSO concluye en su escrito de alegaciones que “...se está valorando la posibilidad de incluir esta prestación...” como parte del objeto de un contrato de servicios que desde el ejercicio 2015 se adjudica mediante procedimiento abierto, para la “...manipulación, codificación, grabación y escaneo...”.

¹⁹ Las alegaciones constituyen meras explicaciones reiterando que la adjudicación consecutiva de dos contratos menores para la cobertura del “*Seguro de responsabilidad civil y/o patrimonial para el personal del IMSERSO*” se debió a la “*imposibilidad material*” de formalizar el contrato que se estaba tramitando mediante procedimiento abierto, antes de la fecha de finalización del contrato vigente, por lo que, “...resultando necesario que durante el tiempo que transcurriera hasta su formalización el personal del Instituto se encontrara cubierto...”, tuvo que tramitar de forma transitoria contratos menores que dieran cobertura a la contingencias de responsabilidad civil/patrimonial ...”; detallando distintas fechas de las “*incidencias*” y trámites del procedimiento que, según manifiesta el IMSERSO, “*retrasaron la adjudicación*” del contrato de seguro. En relación con dichas alegaciones cabe señalar que el Tribunal no cuestiona la necesidad de llevar a cabo la contratación del seguro, sino la utilización de la figura del contrato menor, justificada en que el cumplimiento de los distintos trámites legales del procedimiento en sus plazos correspondientes “*retrasó la adjudicación*”, lo que pone de manifiesto una insuficiente planificación, puesto que el organismo debiera tener en cuenta las posibles vicisitudes del procedimiento. En este sentido, el propio Director General del IMSERSO informa al Tribunal que se “...está trabajando en la elaboración de un Plan Anual de necesidades de contratación que permita mejorar la gestión contractual de este Instituto y del que se informará con mayor profundidad posteriormente”.

mediante procedimiento abierto pudiera llegar a formalizarse antes de la finalización del contrato vigente, por lo que se acudió a la contratación menor durante “...*el tiempo que transcurra hasta la adjudicación definitiva del mismo...*”.

Esta circunstancia revela una deficiente planificación por parte del IMSERSO, que conocía el plazo de finalización del contrato anterior desde la fecha de su firma por lo que pudo haber previsto la contratación con antelación suficiente y utilizar otro tipo de procedimiento de adjudicación con publicidad o, al menos, concurrencia de ofertas, en lugar de celebrar dos contratos menores sucesivos con la misma empresa para la cobertura del servicio, cuya suma conjunta supera el límite previsto en el artículo 138 del TRLCSP.

El Tribunal de Cuentas, a la vista del carácter necesario o reiterado y previsible de los servicios, la similitud de las prestaciones, así como el fin único de las diversas contrataciones realizadas en los expedientes detallados anteriormente, entiende que hubiera sido precisa una planificación más racional de las necesidades y de las actuaciones para cubrirlas, de modo que, en lugar de proceder a la celebración de distintos contratos menores, se hubiera efectuado una contratación única, por el importe conjunto de las prestaciones, a través del procedimiento establecido para cada caso, lo que, además, hubiera contribuido a dotar de una mayor publicidad y concurrencia a la contratación.

II.3.3. Contenido de los expedientes de contratación

En este epígrafe se incluyen los resultados del análisis de la documentación incorporada a los expedientes de los contratos fiscalizados, tanto la prevista como obligatoria en el artículo 111 del TRLCSP, como cualquier otra documentación, información o actuación administrativa llevada a cabo por el órgano de contratación aunque su acreditación formal no resulte preceptiva.

II.3.3.1. INFORMACIONES Y DOCUMENTOS DE CARÁCTER NO OBLIGATORIO

En relación con el contenido del expediente de los contratos menores nada impide que este, cuando así lo aconsejen las circunstancias concurrentes en el mismo (especialmente por su cuantía), incluya -aun no siendo preceptivo-, además de los previstos legalmente, otros documentos tales como la justificación de la necesidad que se pretende cubrir, la acreditación de la capacidad de obrar, la habilitación profesional del contratista -en caso de resultar necesaria- o la solvencia del empresario.

Teniendo en cuenta lo indicado anteriormente, en la fiscalización se han llevado a cabo actuaciones para verificar si en los expedientes figuran, aparte de los de contenido obligatorio, otras informaciones o documentos, habiéndose observado, con carácter general, lo siguiente:

1. La justificación de la necesidad de contratar se realiza de forma escueta o por mera remisión genérica a lo dispuesto en el artículo 22 del TRLCSP.
2. En los expedientes no consta acreditado, con carácter general, que se hayan llevado a cabo actuaciones para verificar extremos tales como la adecuación de la oferta al precio general del mercado, la habilitación empresarial o profesional necesaria para la realización de la actividad o prestación objeto del contrato, y el cumplimiento por las empresas contratistas de la solvencia económica, financiera y técnica o profesional para la correcta ejecución de aquel.

II.3.3.2. PROMOCIÓN DE CONCURRENCIA DE OFERTAS

Con carácter general, los contratos han sido adjudicados de forma directa, conforme a lo dispuesto en el artículo 138 del TRLCSP. No obstante, determinadas circunstancias concurrentes en un contrato concreto, especialmente por su cuantía, pueden aconsejar la promoción de concurrencia competitiva (cuando ello sea posible), ya que tal promoción, aun no siendo obligatoria, tampoco es contraria a la regulación de la contratación menor, pudiendo contribuir, además, a una mejor gestión de dicha contratación. En tal sentido, cabe añadir que el análisis de los expedientes fiscalizados ha permitido comprobar que en los casos en los que el IMSERSO ha solicitado ofertas a varias empresas suele obtener mejoras económicas en las adjudicaciones.

II.3.3.3. PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL GASTO

1. En diez casos la fecha de facturación que consta en el expediente es anterior a la de expedición del documento de aprobación del gasto, lo que no resulta acorde con el orden temporal lógico en la sucesión de los actos administrativos del procedimiento de ejecución del gasto público, previsto en el artículo 73.2 de la LGP, que dispone que con su aprobación se "... *inicia el procedimiento de ejecución del gasto...*", por lo que la facturación debe ser posterior a la fecha de realización de este trámite. Dichos expedientes son los siguientes: CEADAC (expedientes números 1 y 2 del anexo I), CPSPM de Melilla (expedientes números 23, 93, 102, 103 y 104 del anexo I), Dirección Territorial de Melilla (expediente número 35 del anexo I), CAMF de Guadalajara (expediente número 37 del anexo I) y SGAPGF (expediente número 52 del anexo I).
2. En catorce expedientes, la fecha que consta en el documento de aprobación del gasto es anterior a la del documento de retención de crédito, que acredita la existencia de crédito adecuado y suficiente, lo que no resulta acorde con el procedimiento de ejecución del gasto. Dichos expedientes son los siguientes: Dirección Territorial de Melilla (expedientes números 33, 34 y 35 del anexo I), CAMF de el Ferrol (expediente número 58 del anexo I) y CAMF de Guadalajara (expedientes números 142 a 151 del anexo I).

II.3.4. Ejecución, cumplimiento y pago

1. En dos contratos, adjudicados por la Dirección Territorial de Melilla (expedientes números 135 y 136 del anexo I), no consta acreditada la conformidad del IMSERSO con la ejecución de aquellos, y en el expediente número 34, de dicha Dirección Territorial, no consta dicha acreditación en la factura correspondiente al mes de febrero de 2014, tal y como se exige en el artículo 72 del RGLCAP.
2. Respecto a la documentación contable y presupuestaria incorporada a los expedientes de contratación, en el análisis de 151 pagos se han detectado retrasos en 16 pagos correspondientes a 7 expedientes de contratación, por un plazo medio de 8 meses (expedientes números 62 a 68 del anexo I, ambos inclusive, adjudicados por el CAMF de Alcuéscar) (artículos 216.4 y 222.4 del TRLCSP). En relación con ello cabe señalar que en los expedientes no se acredita que la empresa contratista presentara una "...*reclamación previa a la Administración para el cumplimiento de la obligación de pago, y, en su caso, de los intereses de demora*", posibilidad prevista en el artículo 217 TRLCSP.
3. Mención especial requieren los contratos menores (expedientes números 62 hasta 68 del anexo I), adjudicados por el CAMF de Alcuéscar, para el suministro de "*productos de*

alimentación”, por un importe total de 76.740 euros, IVA excluido, por las circunstancias en ellos concurrentes que se detallan a continuación:

- a) El 11 de agosto de 2014 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el anuncio de licitación para la contratación mediante procedimiento abierto, por lotes, del “*Suministro de víveres con destino al Centro de Atención a Personas con Discapacidad Física de Alcuéscar (Cáceres)*”, ya que el contrato de suministro de alimentación vigente finalizaba el 10 de noviembre de 2014.
- b) El 16 de octubre de 2014, la Intervención Delegada en los Servicios Centrales del IMSERSO formuló reparo a la propuesta de adjudicación de los lotes 3, 4 y 5, al considerar que las empresas propuestas como adjudicatarias no se encontraban al corriente en sus obligaciones tributarias, por lo que se suspendió la tramitación del expediente hasta su subsanación.
- c) El órgano gestor remitió nuevamente el expediente para su fiscalización previa a la citada intervención delegada el 13 de noviembre de 2014, habiendo finalizado la vigencia del anterior contrato de suministro.
- d) El 18 de noviembre de 2014, la Intervención Delegada reitera el reparo ampliándolo al lote 1. Además, el 27 de noviembre de 2014 manifiesta su disconformidad respecto a las propuestas de adjudicación de los lotes 2 y 7 basándose en la misma deficiencia.
- e) En sendos escritos del 3 y del 9 de diciembre de 2014, se elevó discrepancia por el Director General del IMSERSO a la Intervención General de la Seguridad Social en relación con los reparos formulados por la Intervención Delegada Central. La Intervención General de la Seguridad Social emitió dos informes, el 22 de enero de 2015, en los que concluye que no procedía mantener los reparos formulados por la Intervención Delegada e insta a que se remita “...nuevamente el expediente...a la Intervención Delegada para su fiscalización...”.
- f) De forma simultánea, el 21 de noviembre de 2014, dicho centro adjudicó siete contratos menores que coinciden con los siete lotes previstos en el contrato de suministro que se estaba tramitando, basándose en la necesidad de garantizar el suministro de los víveres necesarios para la manutención de los residentes.
- g) El Interventor Delegado Territorial de Cáceres, en el trámite de fiscalización previa al reconocimiento de las obligaciones derivadas de dichos contratos menores, puso de manifiesto la omisión de la preceptiva fiscalización previa, por lo que el expediente debía ser convalidado por el Consejo de Ministros, tal y como se exige en el artículo 156 de la LGP.
- h) La convalidación por el Consejo de Ministros se produjo el 4 de diciembre de 2015, al haber sido omitida, según consta en el propio acuerdo, la función interventora, incumpliendo el trámite preceptivo de la fiscalización previa.

En relación con lo expuesto cabe señalar que la necesidad de la adquisición de los suministros resulta indudable debido “...a la obligación que tenía el Centro de prestar el servicio de alimentación a los usuarios residentes en el mismo...”. No obstante, este Tribunal considera que, en este caso, el IMSERSO no planificó con la antelación suficiente la contratación, teniendo en cuenta que se trataba de una necesidad básica para el funcionamiento ordinario

del centro, lo que tuvo como consecuencia la utilización inadecuada de la figura del contrato menor, la omisión de la función interventora y la consiguiente convalidación del Consejo de Ministros, sin que pueda considerarse que el cumplimiento de los distintos trámites del procedimiento de contratación en sus plazos correspondientes, entre ellos el preceptivo de la fiscalización previa del gasto, retrase la adjudicación de los contratos. Por el contrario, el órgano de contratación debería haber planificado la contratación teniendo en cuenta su cumplimiento.

II.3.5. Análisis del cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En el análisis de la contratación menor celebrada por el IMSERSO durante el período fiscalizado se ha verificado el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que, respecto a la contratación, establece la obligación de hacer pública, como mínimo, información relativa al *“... objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos...”*, si bien precisa que en el caso de los contratos menores *“...La publicación de la información... podrá realizarse trimestralmente”*.

En relación con ello, se ha comprobado que el IMSERSO publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público la información contractual relativa a los contratos menores adjudicados.

II.3.6. Cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

En el análisis de la contratación menor celebrada por el IMSERSO durante los ejercicios fiscalizados no se han observado cuestiones relativas a la promoción de la igualdad efectiva de mujeres y hombres relacionadas con las previsiones contenidas en la LOIEMH, que contempla, con carácter potestativo, distintas posibilidades a través de las cuales pueden instrumentarse medidas de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres en la contratación del Sector público.

III. CONCLUSIONES

III.1. EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE COLABORACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS

1. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales, a petición expresa del Tribunal de Cuentas, remitió, en soporte informático, las relaciones comprensivas de los contratos menores adjudicados durante los ejercicios 2014 y 2015, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley/ 2/1982, de 12 de mayo, Orgánica del Tribunal de Cuentas y en el artículo 40.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

En el análisis de dicha relación se han detectado diversos errores en la grabación de datos, tales como la utilización de diferentes denominaciones para referirse al mismo adjudicatario o el registro de datos de los contratos con errores en los importes de adjudicación, que denotan la

ausencia de controles informáticos suficientes que aseguren el adecuado tratamiento de la información que contiene dichas bases de datos (epígrafe I.4.1).

III.2. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS MENORES CELEBRADOS POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES

III.2.1. Contratos menores cuyo importe supera los límites máximos establecidos en el artículo 138.3 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

2. Trece contratos (dos de servicios y once de suministro) superaron el límite cuantitativo máximo previsto en el artículo 138.3 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, si bien en dos de los casos por un importe mínimo (18.000 euros, Impuestos indirectos excluidos), por lo que deberían haber sido adjudicados a través de otro tipo de procedimiento con garantías de publicidad y concurrencia (epígrafe II.3.1).

III.2.2. Supuestos de posible fraccionamiento del contrato

3. Se han observado supuestos en los que, por las circunstancias concurrentes en los expedientes de contratación, existen indicios de haberse producido un posible fraccionamiento del objeto del contrato, por tratarse de contratos menores de servicios y de suministro con el mismo objeto o vinculados entre sí por una misma finalidad-adjudicados en la mayor parte de los casos a la misma empresa-, cuyo importe conjunto supera el límite máximo cuantitativo previsto en el artículo 138.3 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público para este tipo de contratación (inferior a 18.000 euros Impuestos indirectos excluidos).

En estos supuestos, a la vista del carácter necesario o reiterado y previsible de los servicios, la similitud de las prestaciones, así como el fin único de las diversas contrataciones, habría sido precisa una planificación más racional de las necesidades y de las actuaciones para cubrirlas, de modo que, en lugar de proceder a la celebración de distintos contratos menores, se hubiera efectuado una contratación única, por el importe conjunto de las prestaciones, a través del procedimiento establecido para cada caso, lo que, además, hubiera contribuido a dotar de una mayor publicidad y concurrencia a la contratación.

Este hecho se ha producido en el Centro de Referencia Estatal de Atención al Daño Cerebral; el Centro Polivalente de Servicios para Personas Mayores de Melilla; la Dirección Territorial de Melilla; la Dirección Territorial de Ceuta; los Centros de Atención a Personas con Discapacidad Física de Guadalajara, Alcuéscar y Leganés; el Centro de Promoción de la Autonomía Personal de Bergondo; el Centro de Recuperación de Personas con Discapacidad Física de Madrid; y la Subdirección General de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera, y comprende 96 contratos (epígrafe II.3.2).

III.2.3. Contenido de los expedientes de contratación

4. Los expedientes de contratación se ajustan, con carácter general, a las normas aplicables. Sin embargo, cabría la posibilidad de completar aquellos con documentación relativa a aspectos tales como la justificación de la necesidad de contratar, la adecuación de la oferta al precio general de mercado y la comprobación de los requisitos de capacidad y de solvencia económica, financiera y técnica o profesional de las empresas contratistas; todos ellos no exigidos por las normas reguladoras pero cuya incorporación a los expedientes podría ser conveniente en aras del principio de transparencia (subepígrafes II.3.3.1 y II.3.3.2).

5. En diez contratos, celebrados en el Centro de Referencia Estatal de Atención al Daño Cerebral; el Centro Polivalente de Servicios para Personas Mayores de Melilla; la Dirección Territorial de Melilla; el Centro de Atención a Personas con Discapacidad Física de Guadalajara; y la Subdirección General de Análisis Presupuestario y Gestión, las fechas de la facturación que constan en los expedientes son anteriores a las de expedición del propio documento de aprobación del gasto, lo que resulta contrario a lo previsto en el artículo 73.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que dispone que con la aprobación del gasto se “... *inicia el procedimiento de ejecución del gasto...*”, por lo que, lógicamente, la fecha de la factura debe ser posterior a la de aprobación de este trámite, que inicia el procedimiento (subepígrafe II.3.3.3).

Además, en catorce contratos, celebrados en la Dirección Territorial de Melilla y los Centros de Atención a Personas con Discapacidad Física de Ferrol y Guadalajara, el documento de aprobación del gasto es de fecha anterior al documento de retención de crédito, lo que no resulta acorde con el procedimiento de ejecución del gasto (subepígrafe II.3.3.3).

III.2.4. Ejecución, cumplimiento y pago

6. En el análisis de 151 pagos se han detectado retrasos en dieciséis supuestos correspondientes a siete expedientes de contratación. En relación con ello, cabe señalar que en los expedientes no se acredita que la empresa contratista presentara una “...*reclamación previa a la Administración para el cumplimiento de la obligación de pago, y, en su caso, de los intereses de demora*”, posibilidad prevista en el artículo 217 TRLCSP (epígrafe II.3.4).
7. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales no planificó adecuadamente la contratación de los suministros básicos para el funcionamiento ordinario del Centro de Atención a Personas con Discapacidad Física de Alcuéscar, ya que el inicio de la tramitación del expediente de contratación (mediante procedimiento abierto), no se llevó a cabo con la antelación suficiente -teniendo en cuenta la finalización del plazo de vigencia del contrato anterior-, lo que ha ocasionado que dichos suministros fueran adquiridos mediante la figura del contrato menor, omitiendo el trámite de la función interventora, según se pone de manifiesto en la fiscalización previa al reconocimiento de las obligaciones, lo que dio lugar a la consiguiente convalidación de dicha omisión por Acuerdo del Consejo de Ministros (epígrafe II.3.4).

III.2.5. Análisis del cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

8. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que, respecto a la contratación, establece la obligación de hacer pública, como mínimo, información relativa al “... *objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos...*”, que en el caso de los contratos menores “...*podrá realizarse trimestralmente*” (epígrafe II.3.5).

III.2.6. Cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres

9. En el análisis de la contratación menor celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales no se han observado cuestiones relativas a la promoción de la igualdad efectiva de mujeres y hombres relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, que contempla, con carácter potestativo, distintas posibilidades a través de las cuales pueden instrumentarse medidas de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres en la contratación del Sector público (epígrafe II.3.6).

IV. RECOMENDACIONES

El Tribunal de Cuentas, a la vista de las conclusiones indicadas anteriormente, formula las siguientes recomendaciones, dirigidas a la mejora de la gestión contractual de la entidad fiscalizada:

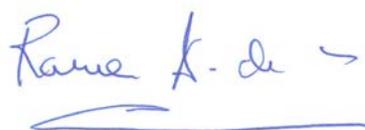
1. El Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería adoptar las medidas necesarias para incrementar los controles informáticos internos en aras de garantizar el adecuado tratamiento de la información que contienen las bases de datos comprensivas de la contratación menor celebrada.
2. Podría resultar conveniente, cuando las circunstancias de un contrato -y especialmente su cuantía- así lo aconseje, que el Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales promueva concurrencia y se soliciten ofertas a varias empresas, puesto que, al existir mayor competencia, podrían obtenerse mejores condiciones económicas.

Asimismo, sería aconsejable, en los casos referidos, que el Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, en virtud del principio de transparencia, valorase la conveniencia de dejar constancia formal de las actuaciones que hubiera llevado a cabo en la fase preparatoria, tales como la acreditación de la promoción de concurrencia, en su caso, la acreditación de la habilitación de la empresa adjudicataria, cuando esta sea necesaria, la suficiente solvencia de la empresa o una declaración responsable de que el adjudicatario no se encuentra incurso en prohibición de contratar.

3. El Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería incrementar el control de los expedientes para garantizar el adecuado cumplimiento del procedimiento establecido para la ejecución del gasto público, en aras de la mayor transparencia del procedimiento.

Madrid, 22 de diciembre de 2016

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXO

ANEXO I
RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN MENOR FISCALIZADOS
(Importes en euros, IVA excluido)

Nº	Ejercicio	Centros de gasto (Direcciones Territoriales/Servicios Centrales)	Expediente	Objeto	Tipo de contrato	Importe adjudicación
1.	2014	CEADAC	2014/860004	Taller de horticultura	Servicios	9.600
2.	2014	CEADAC	2014/860005	Mantenimiento de los jardines (incluidas zonas valladas) y plantas de interior	Servicios	15.472
3.	2014	CPSPM de Melilla	83/14	Colchones antiescaras neumáticos	Suministro	624
4.	2014	CPSPM de Melilla	101/14	Grúas bipedestadoras	Suministro	12.800
5.	2014	CPSPM de Melilla	104/14	Sillas de ruedas	Suministro	1.880
6.	2014	CPSPM de Melilla	108/14	Carros camarera con cubeta	Suministro	1.820
7.	2014	CPSPM de Melilla	109/14	Carro ropa limpia con saco	Suministro	455
8.	2014	CPSPM de Melilla	144/14	Arneses, colchones antiescaras y batería grúa	Suministro	3.619
9.	2014	CPSPM de Melilla	25/14	Barras antipánico	Suministro	7.157
10.	2014	CPSPM de Melilla	986/2014	Revisión de precios 21/12/12 a 20/12/14	Servicios	4.598
11.	2014	CPSPM de Melilla	95/14	Correctivo deficiencias p. autoprot.	Servicios	2.178
12.	2014	CPSPM de Melilla	96/14	Colocación de luminarias e interruptores	Servicios	2.912
13.	2014	CPSPM de Melilla	121/14	Placa electrónica climatizadora	Suministro	761
14.	2014	CPSPM de Melilla	134/14	Calderín y resistencia tren lavado	Suministro	761
15.	2014	CPSPM de Melilla	135/14	Bobinado y rodamientos tren lavado	Suministro	1.109
16.	2014	CPSPM de Melilla	139/14	Instalación de agua caliente sanitaria	Servicios	3.782
17.	2014	CPSPM de Melilla	143/14	Bombas de presión	Suministro	2.879
18.	2014	CPSPM de Melilla	48/14	Guantes de vinilo	Suministro	1.242
19.	2014	CPSPM de Melilla	47/14	Decodificadores TDT	Suministro	1.280

Nº	Ejercicio	Centros de gasto (Direcciones Territoriales/Servicios Centrales)	Expediente	Objeto	Tipo de contrato	Importe adjudicación
20.	2014	CPSPM de Melilla	60/14	Guantes de nitrilo	Suministro	730
21.	2014	CPSPM de Melilla	61/14	Batas y mascarillas	Suministro	338
22.	2014	CPSPM de Melilla	66/14	Guantes de nitrilo y de vinilo	Suministro	3.475
23.	2014	CPSPM de Melilla	70/14	Guantes de vinilo	Suministro	3.332
24.	2014	CPSPM de Melilla	111/14	Guantes de vinilo	Suministro	950
25.	2014	CPSPM de Melilla	90/14	Guantes de vinilo	Suministro	2.618
26.	2014	CPSPM de Melilla	99/14	Carros para pañales	Suministro	8.104
27.	2014	CPSPM de Melilla	98/14	Carros de curas	Suministro	2.464
28.	2014	CPSPM de Melilla	22/14	Energía eléctrica 01/01/14 a 01/02/14	Suministro	20.624
29.	2014	CPSPM de Melilla	39/14	Energía eléctrica 01/02 a 01/03	Suministro	18.782
30.	2014	CPSPM de Melilla	73/14	Energía eléctrica 01/07 a 01/08	Suministro	22.232
31.	2014	CPSPM de Melilla	89/14	Energía eléctrica 01/08 a 01/09	Suministro	24.586
32.	2014	CPSPM de Melilla	115/14	Energía eléctrica 01/09 a 01/10	Suministro	20.547
33.	2014	Dirección Territorial de Melilla	14/SERV/93	Servicio de limpieza Dirección Territorial y Centro Base	Servicios	3.120
34.	2014	Dirección Territorial de Melilla	14/SERV/14	Servicio de limpieza Dirección Territorial y Centro Base	Servicios	15.600
35.	2014	Dirección Territorial de Melilla	14/SERV/13	Servicio de limpieza Dirección Territorial y Centro Base	Servicios	3.120
36.	2014	CAMF de Guadalajara	1951-296884-14-001-394	Vigilancia salud	Servicios	12.781
37.	2014	CAMF de Guadalajara	1951-296882-14-001-374	Riesgos laborales	Servicios	7.795
38.	2014	CAMF de Guadalajara	28/2014	Curso de animación socio cultural	Servicios	14.750
39.	2014	CAMF de Guadalajara	29/2014	Curso de deportes	Servicios	13.036
40.	2014	CAMF de Guadalajara	7/14	Productos de alimentación	Suministro	10.518

Nº	Ejercicio	Centros de gasto (Direcciones Territoriales/Servicios Centrales)	Expediente	Objeto	Tipo de contrato	Importe adjudicación
41.	2014	CAMF de Guadalajara	8/14	Productos de alimentación	Suministro	11.755
42.	2014	CAMF de Guadalajara	12/14	Productos de alimentación	Suministro	2.032
43.	2014	CAMF de Guadalajara	14/14	Productos de alimentación	Suministro	7.084
44.	2014	CAMF de Guadalajara	18/14	Productos de alimentación	Suministro	7.786
45.	2014	CAMF de Guadalajara	19/14	Productos de alimentación	Suministro	15.923
46.	2014	CAMF de Guadalajara	22/14	Productos de alimentación	Suministro	14.996
47.	2014	CAMF de Guadalajara	24/14	Productos de alimentación	Suministro	6.646
48.	2014	CAMF de Leganés (Madrid)	2014/85/0076	Suministro de calandra-planchadora	Suministro	17.887
49.	2014	CAMF de Leganés (Madrid)	2014/85/0077	Suministro mesa de repaso	Suministro	2.612
50.	2014	SGAPGF	00284/2014	Elaboración e implantación de plataforma para Aula de Aprendizaje Hipermedia del IMSERSO	Servicios	17.900
51.	2014	SGAPGF	00315/2014	Mejora y ampliación de la herramienta de gestión de activos digitales Mediateca Hipermedia IMSERSO	Servicios	17.950
52.	2014	SGAPGF	01002/2014	Grabación y elaboración del curso hipermedia del seminario "las estadísticas en los servicios sociales"	Servicios	14.480
53.	2014	SGAPGF	01034/2014	Grabación y elaboración del curso hipermedia de las jornadas "aspectos claves en la prevención del maltrato a las mujeres mayores"	Servicios	16.560
54.	2014	SGAPGF	00811/2014	Grabación de justificantes de gastos de subvenciones para vacaciones de discapacitados. temporada 2012 y 2013	Servicios	17.990
55.	2014	SGAPGF	01073/2014	Servicio de lectura de bonos de hotel del programa de vacaciones para mayores 2013-2014	Servicios	17.903
56.	2014	SGAPGF	01075/2014	Codificación, grabación, manipulación y escaneo de las solicitudes de termalismo (primera fase)	servicios	17.989
57.	2014	CAMF de Ferrol (La Coruña)	s/n	Suministro de agua y recogida de basuras	Otros	19.577*

Nº	Ejercicio	Centros de gasto (Direcciones Territoriales/Servicios Centrales)	Expediente	Objeto	Tipo de contrato	Importe adjudicación
58.	2014	CAMF de Ferrol (La Coruña)	s/n	Combustible (gasóleo c)	Suministro	56.416
59.	2014	Dirección Territorial de Melilla	14/SERV/75	Servicio auxiliar administrativo	Servicios	17.300
60.	2015	CAMF de Alcuéscar (Cáceres)	91/2015	Curso de animación socio-cultural	Servicios	14.000
61.	2015	CAMF de Alcuéscar (Cáceres)	92/2015	Curso de actividad deportiva	Servicios	13.365
62.	2015	CAMF de Alcuéscar (Cáceres)	258/2014	Productos de alimentación	Suministro	7.906
63.	2015	CAMF de Alcuéscar (Cáceres)	259/2014	Productos de alimentación	Suministro	6.836
64.	2015	CAMF de Alcuéscar (Cáceres)	260/2014	Productos de alimentación	Suministro	7.751
65.	2015	CAMF de Alcuéscar (Cáceres)	261/2014	Productos de alimentación	Suministro	5.770
66.	2015	CAMF de Alcuéscar (Cáceres)	262/2014	Productos de alimentación	Suministro	614
67.	2015	CAMF de Alcuéscar (Cáceres)	263/2014	Productos de alimentación	Suministro	6.913
68.	2015	CAMF de Alcuéscar (Cáceres)	264/2014	Productos de alimentación	Suministro	4.658
69.	2015	CPAP Bergondo	CM 12/2015	Taller de animación sociocultural	Servicios	8.584
70.	2015	CPAP Bergondo	CM 13/2015	Taller de estimulación cognitiva	Servicios	17.995
71.	2015	CPAP Bergondo	CM 14/2015	Taller de procesos creativos	Servicios	17.800
72.	2015	CPAP Bergondo	CM 15/2015	Taller de recursos comunitarios y servicios sociales	Servicios	11.390
73.	2015	CPAP Bergondo	CM 208/2015	Suministro de 410 paneles LED	Suministro	15.883
74.	2015	CEADAC	2015/860006	Servicio consulta apoyo en psiquiatría	Servicios	14.876
75.	2015	CEADAC	2014/860003	Servicio de mantenimiento de aparatos elevadores del CEADAC	Servicios	12.420

Nº	Ejercicio	Centros de gasto (Direcciones Territoriales/Servicios Centrales)	Expediente	Objeto	Tipo de contrato	Importe adjudicación
76.	2015	CEADAC	2015/860007	Servicio de mantenimiento de aparatos elevadores del CEADAC	Servicios	12.420
77.	2015	CEADAC	2015/860193	Promoción autonomía personal	Servicios	18.000
78.	2015	CEADAC	2015/860004	Mantenimiento de los jardines (incluidas zonas valladas) y plantas de interior del CEADAC	Servicios	15.474
79.	2015	CEADAC	2015/860005	Taller de horticultura	Servicios	9.600
80.	2015	CPSPM de Melilla	40/15	Energía eléctrica 01/01/2015 a 01/02/2015	Suministro	19.687
81.	2015	CPSPM de Melilla	160/15	Energía eléctrica 01/10 a 01/11	Suministro	17.150
82.	2015	CPSPM de Melilla	159/15	Energía eléctrica 01/09 a 01/10	Suministro	19.253
83.	2015	CPSPM de Melilla	140/15	Energía eléctrica 01/08 a 01/09	Suministro	29.387
84.	2015	CPSPM de Melilla	30/15	Energía eléctrica 01/12/2014 a 01/01/2015	Suministro	16.299
85.	2015	CPSPM de Melilla	126/15	Energía eléctrica 01/07 a 01/08/15	Suministro	28.161
86.	2015	CPSPM de Melilla	52/15	Energía eléctrica 01/02/2015 a 01/03/2015	Suministro	18.477
87.	2015	CPSPM de Melilla	60/15	Energía eléctrica 01/03/2015 a 01/04/2015	Suministro	16.921
88.	2015	CPSPM de Melilla	77/15	Energía eléctrica 01/04 a 01/05/15	Suministro	12.443
89.	2015	CPSPM de Melilla	91/15	Energía eléctrica 01/05 a 01/06/15	Suministro	13.692
90.	2015	CPSPM de Melilla	111/15	Energía eléctrica 01/06 a 01/07/15	Suministro	17.789
91.	2015	CPSPM de Melilla	17/15	Energía eléctrica 01/11/2014 a 01/12/2014	Suministro	14.608
92.	2015	CPSPM de Melilla	86/15	Productos de limpieza y aseo	Suministro	3.963
93.	2015	CPSPM de Melilla	105/15	Productos limpieza y aseo	Suministro	1.109
94.	2015	CPSPM de Melilla	23/15	Productos limpieza	Suministro	3.767
95.	2015	CPSPM de Melilla	35/15	Productos limpieza y aseo	Suministro	1.043
96.	2015	CPSPM de Melilla	55/15	Productos de limpieza y aseo	Suministro	4.362
97.	2015	CPSPM de Melilla	69/15	Productos de limpieza	Suministro	666
98.	2015	CPSPM de Melilla	79/15	Productos de limpieza y aseo	Suministro	1.541
99.	2015	CPSPM de Melilla	134/15	Productos limpieza	Suministro	2.025

Nº	Ejercicio	Centros de gasto (Direcciones Territoriales/Servicios Centrales)	Expediente	Objeto	Tipo de contrato	Importe adjudicación
100.	2015	CPSPM de Melilla	142/15	Productos de limpieza	Suministro	1.067
101.	2015	CPSPM de Melilla	01/15	Mantenimiento de ascensores	Servicios	16.326
102.	2015	CPSPM de Melilla	21/15	Mantenimiento de ascensores	Servicios	1.484
103.	2015	CPSPM de Melilla	31/15	Reparaciones ascensor	Servicios	3.621
104.	2015	CPSPM de Melilla	32/15	Reparaciones ascensor	Servicios	652
105.	2015	CPSPM de Melilla	108/15	Reparaciones ascensor	Servicios	324
106.	2015	CPSPM de Melilla	28/15	Guantes de vinilo	Suministro	714
107.	2015	CPSPM de Melilla	37/15	Guantes talla "m" y "g"	Suministro	952
108.	2015	CPSPM de Melilla	44/15	Guantes de vinilo	Suministro	952
109.	2015	CPSPM de Melilla	89/15	Guantes de vinilo talla "m"	Suministro	1.190
110.	2015	CPSPM de Melilla	96/15	Guantes de vinilo tallas "p" y "g"	Suministro	1.428
111.	2015	CPSPM de Melilla	112/15	Guantes de nitrilo talla "p"	Suministro	1.110
112.	2015	CPSPM de Melilla	113/15	Guantes de vinilo talla "m"	Suministro	476
113.	2015	CPSPM de Melilla	141/15	Guantes de vinilo tallas "m" y "g"	Suministro	2.280
114.	2015	CPSPM de Melilla	156/15	Guantes de vinilo tallas "m"	Suministro	1.140
115.	2015	CRMF de Madrid	2015/820051	Taller autoevaluación	Servicios	15.930
116.	2015	CRMF de Madrid	2015/820048	Taller creación podcats	Servicios	14.650
117.	2015	CRMF de Madrid	2015/820050	Taller creación periódico digital	Servicios	14.650
118.	2015	CRMF de Madrid	2015/820049	Taller de narraciones digitales	Servicios	14.650
119.	2015	CRMF de Madrid	2015/820004	Aula tecnológica	Servicios	8.857
120.	2015	CRMF de Madrid	2015/820020	Taller de mantenimiento y reparación ordenadores	Servicios	17.900
121.	2015	CRMF de Madrid	2015/820003	Taller de mejora competencias digitales	Servicios	13.068
122.	2015	CRMF de San Fernando (Cádiz)	2015/123	Servicio limpieza del 01/02/15 al 24/02/15	Servicios	18.000
123.	2015	Dirección Territorial de Ceuta	2015/0057	Energía eléctrica	Suministro	5.355

Nº	Ejercicio	Centros de gasto (Direcciones Territoriales/Servicios Centrales)	Expediente	Objeto	Tipo de contrato	Importe adjudicación
124.	2015	Dirección Territorial de Ceuta	2015/0007	Energía eléctrica	Suministro	16.602
125.	2015	Dirección Territorial de Ceuta	2015/0008	Energía eléctrica	Suministro	13.283
126.	2015	Dirección Territorial de Melilla	15/SUM/216	Energía eléctrica hogar	Suministro	12.876
127.	2015	Dirección Territorial de Melilla	15/SUM/339	Energía eléctrica hogar	Suministro	14.815
128.	2015	Dirección Territorial de Melilla	15/SUM/408	Energía eléctrica hogar	Suministro	13.564
129.	2015	Dirección Territorial de Melilla	15/SUM/118	Energía eléctrica CRMF	Suministro	10.193
130.	2015	Dirección Territorial de Melilla	15/SUM/58	Energía eléctrica hogar	Suministro	17.465
131.	2015	Dirección Territorial de Melilla	15/SUM/57	Energía eléctrica dirección territorial.	Suministro	16.749
132.	2015	Dirección Territorial de Melilla	15/SUM/407	Energía eléctrica dirección territorial	Suministro	3.655
133.	2015	Dirección Territorial de Melilla	15/SERV/13	Limpieza conductos aire acondicionado hogar tercera edad	Servicios	15.193
134.	2015	Dirección Territorial de Melilla	15/SERV/14	Legionelosis dirección territorial. y hogar	Servicios	8.222
135.	2015	Dirección Territorial de Melilla	15/SERV/33	Implantación sistema calidad certificación ISO centro base	Servicios	16.900
136.	2015	Dirección Territorial de Melilla	15/SERV/32	Adecuación y consultoría ley protección de datos	Servicios	11.500
137.	2015	SGAPGF	772/2015	Servicios de lectura de bonos de hotel del programa de vacaciones para mayores (temporada 2014-2015)	Servicios	17.950
138.	2015	SGAPGF	501/2015	Seguro de responsabilidad civil y/o patrimonial para el personal del IMSERSO	Servicios	12.860

Nº	Ejercicio	Centros de gasto (Direcciones Territoriales/Servicios Centrales)	Expediente	Objeto	Tipo de contrato	Importe adjudicación
139.	2015	SGAPGF	246/2015	Seguro de responsabilidad civil y patrimonial del personal del IMSERSO	Servicios	9.650
140.	2015	CAMF de Guadalajara	125/2015	Curso de animación sociocultural	Servicios	15.363
141.	2015	CAMF de Guadalajara	126/2015	Curso de deportes	Servicios	16.560
142.	2015	CAMF de Guadalajara	15/15	Productos de alimentación	Suministro	9.448
143.	2015	CAMF de Guadalajara	19/15	Productos de alimentación	Suministro	2.100
144.	2015	CAMF de Guadalajara	34/2015	Productos de alimentación	Suministro	10.341
145.	2015	CAMF de Guadalajara	21/15	Productos de alimentación	Suministro	7.452
146.	2015	CAMF de Guadalajara	56/2015	Productos de alimentación	Suministro	8.026
147.	2015	CAMF de Guadalajara	25/2015	Productos de alimentación	Suministro	8.837
148.	2015	CAMF de Guadalajara	26/2015	Productos de alimentación	Suministro	7.953
149.	2015	CAMF de Guadalajara	27/2015	Productos de alimentación	Suministro	13.028
150.	2015	CAMF de Guadalajara	89/2015	Productos de alimentación	Suministro	15.865
151.	2015	CAMF de Guadalajara	32/2015	Productos de alimentación	Suministro	6.796

* El importe de adjudicación incluye "...el pago de tributos locales y autonómicos...", por lo que dicho contrato no ha sido incluido entre aquellos cuyo importe supera los límites máximos establecidos en el artículo 138.3 del TRLCSP.

ALEGACIONES FORMULADAS



ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN REALIZADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS SOBRE LA CONTRATACIÓN MENOR CELEBRADA POR EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES, EJERCICIOS 2014 Y 2015

Las presentes alegaciones se formulan al amparo de lo señalado en el escrito de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas de fecha 21 de julio de 2016, mediante el que se remite el Anteproyecto de Informe de Fiscalización de la contratación menor celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicios 2014 y 2015

En relación con el cumplimiento de la obligación legal de remisión de documentación al Tribunal de Cuentas.

En el análisis de dicha relación se han detectado diversos errores en la grabación de datos, tales como la utilización de diferentes denominaciones para referirse al mismo adjudicatario o el registro de datos de los contratos con errores en los importes de adjudicación, que denotan la ausencia de controles informáticos suficientes que aseguren el adecuado cumplimiento de la información que contienen dichas bases de datos

Se está trabajando en la elaboración de un Plan Anual de necesidades de contratación del Imserso, que permita mejorar la gestión contractual de este Instituto y que, sin duda, tendrá un impacto positivo en el adecuado tratamiento de la información contenida en las bases de datos, evitando los errores puestos de manifiesto por el Tribunal.

Pasamos a analizar a continuación los resultados obtenidos del análisis de la contratación menor celebrada por el Imserso en los ejercicios 2014 y 2015 formulando las correspondientes alegaciones:

II.3.1 Contratos menores cuyo importe supera los límites máximos establecidos en el artículo 138.3 del TRLCSP

Las relaciones comprensivas de la contratación menor celebrada por el IMSERSO durante los ejercicios 2014 y 2015 incluyen catorce contratos que debieron ser adjudicados mediante un procedimiento de adjudicación que garantizase los principios de publicidad y concurrencia, puesto que aquellos



superaron el importe establecido como límite máximo en el artículo 138.3 del TRLCSP, que permite la adjudicación mediante contratación menor.

Estos contratos son los siguientes:

- 1) Contratos menores suscritos por el CPSPM de Melilla, para la cobertura del suministro de energía eléctrica.

El centro ha manifestado que se corregirá esta actuación en el futuro incorporando este suministro al Acuerdo Marco de suministro eléctrico adjudicado por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación

- 2) Expediente número 57 del anexo I: contrato menor suscrito por el CAMF de El Ferrol, para el suministro de agua y recogida de basuras, por importe de 19.577 euros, IVA excluido

Este expediente corresponde al pago del suministro de agua, de la cuota de saneamiento y de la recogida y tratamiento de basuras, que son de tracto sucesivo. Como se comprueba por las aplicaciones presupuestarias a las que se imputa el gasto (3134.2201.66.00 - agua; 3134.2251.96.00 - tributos autonómicos y 3134.2252.00.00 -tributos locales) se incluye el pago de tributos locales y autonómicos que se recaudan por la Empresa Mixta de Aguas de Ferrol, S.A. conjuntamente con el suministro de agua.

- 3) Expediente número 58 del anexo I: contrato menor suscrito por el CAMF de El Ferrol, para el suministro de combustible (gasóleo c), por importe de 56.416 euros, IVA excluido

El centro manifiesta que para la adecuación del importe del contrato al precio general del mercado se solicitó oferta a las dos empresas existentes como distribuidoras y comercializadoras de gasóleo C (Repsol y Cepsa), adjudicándolo a la oferta más económica (precio litro), como figura en el expediente. Desde el ejercicio 2015 este suministro se adjudica por procedimiento abierto.

- 4) Contratos que superaron, si bien por un importe mínimo, el límite máximo permitido para la contratación menor (Expediente 77 del anexo I relativo a un contrato de servicios suscrito por el CEADAC, y Expediente 122 del anexo I relativo a un contrato de servicios suscrito por el CRMF de San Fernando (Cádiz).

En relación con el contrato suscrito por el CEADAC (Expediente 77) este centro alega: *“efectivamente, en aquel momento se entendía que el término “hasta 18.000 euros” incluía la citada cantidad. Posteriormente, y por indicación de la Intervención*



Delegada, se aclaró este extremo, con lo que en la actualidad ningún contrato menor llega a ese importe". No obstante, el importe total de las obligaciones reconocidas con cargo a este expediente ascendió a 17.900,00 euros.

En relación con el contrato suscrito por el CRMF de San Fernando (Cádiz), el centro alega: *"se tendrá en cuenta en lo sucesivo por haber considerado como suministro menor el importe de 18.000,00 Euros debiendo haber sido inferior a 18.000,00"*

II.3.2 Supuestos de posible fraccionamiento del contrato en los que pudieron haberse eludido los requisitos de publicidad y/o concurrencia.

En la fiscalización se han identificado expedientes de contratos adjudicados mediante contratación menor en los que se concertó la adquisición de suministros de la misma naturaleza, la ejecución de servicios necesarios para el funcionamiento de la entidad, el desarrollo de actuaciones de carácter periódico y la realización de prestaciones de naturaleza similar, cuya adjudicación, por otra parte, ha recaído en la mayor parte de los casos en el mismo contratista.

En cuanto a la justificación de la necesidad de contratar, esta se basa, con carácter general, en la carencia de medios propios por lo que se hace necesario concertar con terceros la adquisición de suministros y la prestación de distintos servicios de carácter periódico y perfectamente previsibles, imprescindibles para el funcionamiento ordinario de los centros y Direcciones Territoriales del Imserso que hubiera resultado más adecuado que se contratasen conjuntamente utilizando otro tipo de procedimiento de adjudicación de entre los previstos en el artículo 138 del TRLCSP.

Especial mención merecen los supuestos que se exponen a continuación relativos, a la contratación, a través de la figura del contrato menor de las actividades formativas de los centros de recuperación, rehabilitación e integración de minusválidos del Imserso que, junto con los talleres de carácter ocupacional, sociocultural y de recuperación e integración que se imparten a los usuarios de los centros, constituyen una necesidad que se enmarca dentro de los objetivos generales y la finalidad propia de dichos centros.

Por todo lo anterior, el Imserso podría haber llevado a cabo una planificación de las áreas específicas a incluir en un programa de actividades formativas y contratar estos servicios mediante otro procedimiento de adjudicación, dividiendo, en su caso, el objeto del contrato en lotes (artículo 86.3 del TRLCSP), puesto que se trata de servicios vinculados entre sí por una misma finalidad (prestar la atención integral a personas con discapacidades tendente a su recuperación personal y a su integración profesional) en lugar de utilizar la figura del contrato menor adjudicando separadamente los contratos- en la



mayor parte de los casos a las mismas empresas-, cuyo importe conjunto supera el límite máximo permitido por el artículo 138 del texto para utilizar este tipo de procedimiento

Las alegaciones que este Instituto formula a las circunstancias que concurren en los expedientes que se analizan en el Anteproyecto son las siguientes:

1) y 2) CEADAC (Expedientes números 2, 78, 75 y 76) Contratos de mantenimiento (zonas ajardinadas y ascensores)

En los puntos 1 y 2 del apartado II.3.2. se hace referencia a los contratos de mantenimiento de las zonas ajardinadas y de los ascensores del centro, en los que, según el informe, podrían haberse vulnerado los principios de publicidad y/o concurrencia.

Según informa el centro, ninguno de los cuatro contratos citados, individualmente considerados y en el ámbito temporal del año natural, superan el límite establecido para la contratación menor, criterio éste que se ha venido utilizando de forma habitual y que nunca ha sido puesto en cuestión ni por la Dirección General del Instituto ni por la Intervención Delegada. El contrato de mantenimiento de las zonas ajardinadas está encomendado a la empresa Jardiser SLU (Centro Especial de Empleo) que viene desarrollando las tareas propias del contrato a plena satisfacción desde los inicios de la actividad del centro.

En cuanto al mantenimiento de los ascensores, el centro informa que desde el comienzo de su actividad este servicio se ha adjudicado a la empresa instaladora de los aparatos elevadores (Fain Ascensores SA), cumpliendo las tareas propias a plena satisfacción.

3) CPSPM de Melilla (Expedientes 18, 20, y 22 a 25) (Expedientes 106 a 114) Suministros.

Contratos numerados 18, 20, 22, 23,24 y 25 del ejercicio 2014 y del 106 al 114, del ejercicio 2015: Suministro de guantes por importe de 23.565 euros (exento de IVA). Según informa el centro, se ha recurrido a esta figura contractual por la dificultad de definir perfectamente el objeto del contrato (número y talla de guantes necesarios en cada ejercicio económico), debido a la fluctuación constante de la plantilla y del número de residentes.

4) CPSPM de Melilla (Expedientes 81, 84, y 87 a 91) Suministro de Energía Eléctrica.

Contratos numerados 81,84 y 87 a 91 del ejercicio 2015: Suministro de energía eléctrica. El centro ha manifestado que se corregirá esta actuación en el futuro



incorporando este suministro al Acuerdo Marco de suministro eléctrico adjudicado por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación.

5) CPSPM de Melilla (Expedientes 92 a 100) Suministros productos de limpieza.

Contratos numerados 92 a 100 del ejercicio 2015: Suministro de productos de limpieza y aseo por importe de 19.543 euros (exento de IVA). Se trata concretamente de los productos químicos que utilizan las lavadoras. La empresa suministradora, también aporta los dosificadores e incluye su mantenimiento. El centro ha manifestado que la utilización de esta figura contractual no tuvo como finalidad disminuir la cuantía y eludir así los requisitos de publicidad, más bien se trató de aprovechar la agilidad administrativa que otorga este tipo de contrato y que en una primera planificación no se tuvo en cuenta las posibles averías del sistema de cloración que harían a la postre aumentar considerablemente la cantidad de productos en cada lavado y, por consiguiente, sobrepasar el importe del contrato menor, inicialmente previsto.

6) CPSPM de Melilla (Expedientes 101 a 105) Mantenimiento y reparación de ascensores.

Contratos numerados 101, 102, 103, 104 y 105 del ejercicio 2015: Mantenimiento de los ascensores y montacargas por importe de 17.810 euros (exento de IVA) y 4.597 euros (exento de IVA) por diversas reparaciones: El importe de las reparaciones se desglosa en tres expedientes menores. El primero corresponde a la instalación de un nuevo operador de puertas en uno de los montacargas, el segundo, a la impermeabilización del foso de otro montacargas y el tercero a la instalación de bandas antideslizantes en un ascensor. El centro considera que no ha existido fraccionamiento del gasto debido a que los contratos responden a necesidades nuevas no previsibles cuando se realizó el primer contrato. El centro manifiesta que estos trabajos están expresamente excluidos del contrato de mantenimiento de ascensores montacargas adjudicado a la empresa mantenedora.

7) y 8) Dirección Territorial de Melilla (Expedientes números 33, 34 y 35) Contrato servicios limpieza. (Expedientes números 126, 127, 128, 130, 131 y 132) Suministro energía eléctrica.

En cuanto a los contratos enumerados como 33, 34 y 35, relativos al servicio de limpieza de D.T. y Centro Base de Melilla, la Dirección Territorial manifiesta que una vez finalizado el contrato adjudicado por procedimiento abierto el 30/11/2013 (expediente 2009/12), por dos años más sus prórrogas por otros dos, y mientras se tramitaba un nuevo procedimiento de adjudicación (expediente 2014/308) con fecha de inicio de servicios el 1/07/14, fue necesario tener cubierto el servicio de limpieza, por lo que se adjudicaron los contratos menores a la misma empresa que venía desempeñando el servicio en igualdad de condiciones.



En cuanto a los contratos enumerados consecutivos desde el 126 hasta el 132 (salvo 129), relativos al suministro eléctrico, la Dirección Territorial ha manifestado que se corregirá esta actuación en el futuro incorporando este suministro al Acuerdo Marco de suministro eléctrico adjudicado por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación.

9) Dirección Territorial de Ceuta (Expedientes números 123, 124 y 125) Suministro de energía eléctrica.

La Dirección territorial del Imserso en Ceuta entendió que se trataban de contratos distintos ya que se corresponden a edificios y CUPs diferentes: edificio situado en el Polígono Virgen de África, que es el correspondiente al Centro Social de Mayores (expdtes 2015/0007 y 2015/0057) y edificio situado en Avda. de África s/n donde se encuentran ubicadas la Dirección Territorial y el Centro Base (expdte 2015/0008).

Por otro lado, en lo que respecta a los expedientes 2015/0007 y 2015/0057, correspondientes al contrato del edificio del Centro Social de Mayores, se sobrepasó el límite del contrato menor debido a las dificultades de hacer una estimación del consumo al principio del ejercicio, que fue inferior al consumo real durante el mismo.

Por otra parte, se informa que a partir del 1 de enero de 2016 el suministro de energía eléctrica a la Dirección Territorial, Centro Base y Centro Social de Mayores se ha adjudicado por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación dentro del Acuerdo Marco correspondiente.

10) CAMF de Guadalajara (Expedientes números 38, 39, 140 y 141) Contratos para la impartición de cursos.

El centro manifiesta que estos cursos socio culturales que se imparten a los usuarios son previamente y con carácter anual autorizados por la Subdirección General de Gestión, lo que se viene produciendo en torno a los meses de marzo o abril, por lo que es imposible planificar otra forma de contratación con un tiempo razonable. Además, el objeto de estos cursos está claramente diferenciado, ya que a pesar de ser la misma empresa la que realiza dichos cursos, el contenido, los monitores y las actividades que se realizan en cada uno de ellos son completamente distintos.

Se informa que la Dirección General del Imserso está trabajando en la elaboración de un Plan Anual de necesidades de contratación que permita mejorar la gestión contractual de este Instituto y que, sin duda, tendrá un impacto positivo en la actuación de los centros.



11) CAMF de Guadalajara (Expedientes números 40 a 47) (Expedientes números 142 a 145 y 147 y 151) Suministro productos de alimentación.

En relación con estos expedientes, el centro alega que por su carácter residencial-asistencial la variedad de productos alimenticios que adquiere a lo largo del ejercicio es muy amplia. En todos los expedientes a los que se hace mención, el objeto del contrato es completamente distinto (aceites alimentarios, productos avícolas, churrería, yogures, pan, carne, pescado), siendo adjudicados a distintas empresas, cada una de las cuales se dedica exclusivamente a la actividad objeto del contrato, y que el importe de adjudicación de cada uno de ellos se aleja del importe de 18.000 euros IVA excluido, establecido como límite en la normativa vigente en materia de contratación para el contrato menor.

El centro manifiesta que para la adjudicación de cada contrato se consultan los precios de mercado y se adjudica a la mejor relación calidad precio.

12) CAMF de Alcuéscar (Expedientes números 60 y 61) Actividades formativas

Se informa que la Dirección General del Inmerso está trabajando en la elaboración de un Plan Anual de necesidades de contratación que permita mejorar la gestión contractual de este Instituto y que, sin duda, tendrá un impacto positivo en la actuación de los centros.

13) CRMF de Madrid (Expedientes números 115, 116, 117 y 118) Actividades formativas

En el punto 13 se hace referencia a los supuestos de posible fraccionamiento del contrato en los que pudieron haberse eludido los requisitos de publicidad y/o concurrencia en los contratos menores tramitados por este Centro, cuatro adjudicados en el mes de diciembre de 2015 a la misma empresa.

Según informa el centro, sus actividades formativas se vienen adjudicando por procedimiento abierto dividido en lotes, salvo la oferta formativa para 2016, que ante la reducción considerable del número de usuarios a consecuencia de las obras previstas, por motivos de eficiencia en la gestión, solamente se prorrogaron tres de los cinco lotes del procedimiento abierto tramitado en 2014 y ejecutado en 2015. Con el fin de seguir ofreciendo una formación de calidad a este número reducido de usuarios y dado que no se prorrogaban dos lotes, se estudió una oferta formativa complementaria a la anterior consistente en cuatro talleres: autoevaluación, creación podcasts, periódico digital y narraciones digitales, de cuantía considerablemente menor a la de los lotes no prorrogados, que no requería capacitación previa y permitía a todos los usuarios del centro formarse en estas cuatro actividades, eligiéndose para ello el procedimiento de contrato menor.



Con anterioridad al trámite de los contratos menores, se solicitó de la Asesoría Jurídica informe sobre la procedencia, conforme a la normativa vigente, de llevar a cabo las adjudicaciones de los cuatro talleres por contrato menor, informe que fue remitido con fecha 4 de agosto de 2015 y en el que se dice "*... la contratación por separado de las distintas ofertas formativas es posible gracias a que tienen individualidad propia, como viene exigiendo la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, y en particular en lo referido a cursos de formación la Intervención General de la Seguridad Social en varios informes entre ellos el 30 de noviembre de 2010 sostiene que los cursos del IMSESO en cuanto posean individualidad propia pueden contratarse por separado.*", y "*... entendemos que es ajustado a derecho el planteamiento de acciones formativas dirigidas al colectivo cuyos lotes no han sido prorrogados, debiendo tramitarse conforme al procedimiento previsto en función de su cuantía y siempre que posean individualidad propia en relación con las restantes acciones formativas vigentes.*"

La contratación menor permite una adjudicación directa, no obstante, al objeto de obtener una disminución del gasto, estimado en 17.900 euros para cada uno de los cuatro expedientes, se envió a tres empresas del sector una memoria de las actividades a desarrollar, en las que se concretaba la naturaleza y la extensión de las necesidades a cubrir y se solicitaba presupuesto para llevar a cabo las citadas actividades. Estudiadas las ofertas presentadas, se adjudicaron tres de los cuatro talleres a la empresa INFOSERLA, al ser su oferta económica la más ventajosa; la cuarta se adjudicó en un primer momento a otra de las empresas convocadas, que renunció, por lo que la adjudicación recayó también en INFOSERLA, puesto que el importe de su oferta era inferior al de la tercera empresa.

Toda la documentación citada: memoria de la actividad, informe de la Asesoría Jurídica, solicitud de los tres presupuestos, ofertas recibidas, informe de adjudicación, está incluida en los expedientes tramitados.

14) CRMF de Madrid (Expedientes números 120 y 121) Actividades formativas

Según informa el centro, la celebración de estos dos contratos menores viene determinada por las necesidades detectadas y no cubiertas por las actividades ofertadas, ya que la tipología de usuarios del Centro no es constante, varía en función de los nuevos ingresos, y la capacitación de algunos de ellos para llevar a cabo las actividades formativas también varía. Para cubrir en la medida de lo posible las necesidades temporales detectadas y complementar de este modo a las actividades formativas adjudicadas en el procedimiento abierto, se celebran ocasionalmente actividades/talleres cuyo importe no supera el del contrato menor, que se adjudican por este medio al permitirlo su cuantía, y porque la duración de su trámite es más rápida que la de otro tipo de procedimientos, permitiendo con ello atender a las necesidades temporales surgidas por los motivos expuestos.



15) CPAP de Bergondo (Expedientes números 69, 70, 71 y 72) Actividades formativas

Según informa el centro, los talleres suelen utilizarse como complemento a las acciones formativas y dependen en gran medida de las características de los usuarios y de las horas libres de los usuarios a los que van dirigidos. No es fácil planificar con antelación los talleres que se van a impartir.

El centro toma en consideración la sugerencia del Tribunal de Cuentas y procurará utilizar para la adjudicación de estos talleres el mismo procedimiento que utiliza para los cursos.

16) CAMF de Leganés (Expedientes números 48 y 49) Suministro de calandra planchadora y suministro de mesa de repaso.

Según informa el centro, el recurso al contrato menor no se hizo con la intención de fraccionamiento del gasto, si no con la intención de agilizar la adquisición de los equipos dado que el procedimiento negociado sin publicidad supone un tiempo mínimo de tres meses y la necesidad era primordial debido a la avería, sin posibilidad de arreglo, del equipamiento del que disponía el Centro.

17) SGAPGF

Expedientes 52 y 53. Grabación y elaboración de Cursos

El 27 de noviembre y el 12 de diciembre de 2014 se celebraron dos contratos, numerados como 52 y 53 en el Anexo I del Anteproyecto de Informe de Fiscalización realizado por el Tribunal de Cuentas.

El objeto del primero de ellos consistía en la *grabación y elaboración del curso hipermedia del seminario “las estadísticas en los servicios sociales”* y el segundo de ellos *la grabación y elaboración del curso hipermedia de las jornadas “aspectos claves en la prevención del maltrato a las mujeres mayores”*.

El Anteproyecto de Informe afirma, en su punto 17.a), que *“el objeto del contrato consistió en ambos casos en la prestación de actividades formativas”*. Sin embargo, como se aprecia en los correspondientes expedientes de contratación y ha quedado expuesto en el párrafo anterior, e incluso recoge el mismo Anteproyecto de Informe en su punto 17.a), el objeto de ambos contratos ahora numerados como 52 y 53 es la grabación en ambos cursos y la elaboración a posteriori de sendos cursos hipermedia. Por curso hipermedia se entiende un paquete único de contenidos que otorga soporte a las materias expuestas en un evento concreto, en estos casos las actividades formativas correspondientes, y que integra, además de las imágenes grabadas, otros textos, documentos, vídeos, audios, etc. de tal modo que el resultado obtenido tenga la posibilidad de ser difundido en una red social, o subido a una plataforma colaborativa



on line o plataforma de formación on line, de tal forma que permita interactuar con ella a los posibles futuros usuarios.

La contratación de la prestación de ambas actividades formativas se realizó en el marco del Plan de Formación Especializada 2014 elaborado por la Secretaría General de este Instituto de forma independiente y diferenciada de la grabación de ambas actividades formativas y la elaboración de los denominados cursos hipermedia. Como quiera que la organización, contratación y desarrollo de las actividades del Plan de Formación Especializada se realizan de manera independiente entre sí, por la diferente naturaleza y complejidad de las actividades que lo integran (jornadas, seminarios, reuniones de expertos, cursos, congresos, grupos de trabajo, etc.), en distintos momentos temporales la Secretaría General se dirigió al Gabinete de Dirección General en petición de colaboración para la contratación de los trabajos de grabación de dos actividades distintas y distanciadas en el tiempo (15 y 16 de octubre la primera, 18 a 20 de noviembre la segunda). Cuando se recibió la petición de grabación y elaboración del primer curso hipermedia se tramitó como contrato menor debido a su importe. Una vez tramitado este primer contrato, se recibió la petición referida al segundo, por lo que la contratación de la grabación y elaboración del curso hipermedia de esta segunda acción formativa se tramitó como contrato menor por razón de su importe. Debido a que las peticiones de grabación y elaboración de los dos cursos multimedia se recibieron en momentos diferentes, la segunda una vez finalizada la tramitación de la primera, se tramitaron como contratos independientes, acudiendo a la figura de contratación menor por razón de su importe.

Se informa que la Dirección General del Imserso está trabajando en la elaboración de un Plan Anual de necesidades de contratación que permita mejorar la gestión contractual de este Instituto.

Expedientes 55 y 137. Contratos de servicios “Lectura de bonos de hotel del programa de vacaciones para mayores”

En los meses de diciembre de 2014 y septiembre de 2015 se adjudicaron dos contratos a la empresa GRADDO II S.A., numerados como 55 y 137 en el Anexo I del Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

El objeto de ambos contratos era la cobertura de los servicios de “*Lectura de bonos de hotel del programa de vacaciones para mayores*”.

El Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas afirma en su punto 17.b) que, al tratarse de una necesidad periódica y perfectamente previsible, habría resultado más adecuado contratar conjuntamente utilizando otro tipo de procedimiento de adjudicación entre los previstos en el artículo 138 del TRLCSP.

Teniendo en cuenta que el plazo de ejecución de ambos contratos fue de 3 meses, si se hubiera tramitado un único contrato por procedimiento negociado para la realización



de estos servicios su plazo de ejecución debería de haber sido, al menos, de 15 meses (superior al de los trabajos, 6 meses), obligando al contratista a mantener una garantía definitiva por un plazo muy superior al de ejecución de los servicios, con los consiguientes gastos que le supondría y que deberían haber sido repercutidos en el importe de su oferta.

No obstante, se está valorando la posibilidad de incluir esta prestación dentro del contrato de *“Servicios de manipulación, codificación, grabación y escaneo de las solicitudes de los programas de termalismo y turismo social del Instituto de Mayores y Servicios Sociales”*, que desde el año 2015 se adjudica por procedimiento abierto.

Expediente 56. Contratos de servicios “Codificación, grabación, manipulación y escaneo de las solicitudes de termalismo”

El 1 de diciembre de 2014 se celebró un contrato menor numerado como 56 en el Anexo I del Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas para la “codificación, grabación, manipulación y escaneo de las solicitudes de termalismo (primera fase)”. Dos meses antes se había adjudicado un contrato de servicios por procedimiento negociado con un objeto muy similar “codificación, grabación y manipulación de las solicitudes de los programas de vacaciones para mayores y termalismo social”.

El Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas afirma en su punto 17.c) que estas dos contrataciones evidencian, al menos, una deficiente planificación de sus necesidades por el Imserso.

Desde el año 2015 la adjudicación de estos servicios se realiza por procedimiento abierto.

Expedientes números 138 y 139. Seguro de responsabilidad civil y/o patrimonial para el personal del Imserso.

El informe plantea, en el apartado 17.d), que en el ejercicio 2015 se adjudicaron dos contratos menores para la cobertura del seguro de responsabilidad civil/patrimonial para el personal del Imserso, circunstancia que revela una deficiencia de planificación.

Al respecto, la Secretaría General informa que el 31 de diciembre de 2014 finalizó, sin posibilidad de prórroga, un contrato, adjudicado en su día por procedimiento abierto, que cubría los riesgos de responsabilidad civil/patrimonial y de accidentes del Imserso y su personal dependiente.

La Unidad de Personal de la Secretaría General remitió el 25 de junio de 2014 al Área de Contratación e Inversiones la propuesta de contratación. Entre dicha fecha y el 8 de noviembre de 2014, en la que se publicó en el Boletín Oficial del Estado la convocatoria del procedimiento abierto para la contratación del Seguro de



Responsabilidad Civil/Patrimonial y de Accidentes para el Imsero y su personal dependiente, se procedió a la tramitación del expediente de contratación. La redacción de pliegos se finalizó el día 12 de agosto de 2014, fecha en la que se cursó la petición de informe al Servicio Jurídico. Debido a la complejidad del contrato, se tuvieron que introducir modificaciones en los pliegos por lo que el informe definitivo del Servicio Jurídico no se recibió hasta el día 29 de septiembre de 2014. La autorización ministerial para contratar tiene fecha de 13 de octubre de 2014. Informado favorablemente el expediente de contratación por la Intervención Delegada el día 24 de octubre de 2014, fue aprobado por el órgano de contratación el día 27 de octubre, publicándose el anuncio de licitación en el Boletín Oficial del Estado el día 8 de noviembre. El acto público de apertura de ofertas se realizó el día 15 de diciembre.

Durante la tramitación del procedimiento de adjudicación surgieron incidencias que retrasaron la adjudicación. Una de las ofertas presentadas fue identificada, en principio, por la Mesa de Contratación como desproporcionada o anormal por lo que se concedió el plazo establecido para que justificara la oferta realizada.

Examinadas las alegaciones formuladas y la documentación presentada, la Secretaría General, en informe de fecha 16 de enero de 2015, concluye que no existen evidencias ni datos objetivos que hagan pensar que la proposición no pueda ser cumplida al precio ofertado.

El órgano de contratación notificó a HELVETIA Compañía Suiza S.A. de seguros y reaseguros la adjudicación del contrato a su favor por ser el licitador que presentó la mejor oferta.

Dicha compañía comunica el 30 de marzo de 2015 que no va a formalizar los contratos adjudicados.

Ya con anterioridad, ante la situación que se estaba planteando y dada la imposibilidad material de que el contrato de seguro anunciado en el BOE de 8 de noviembre de 2014 pudiera estar adjudicado antes del día 1 de enero de 2015, y resultando necesario que durante el tiempo que transcurriera hasta su formalización el personal del Instituto se encontrara cubierto por sendos seguros de esta naturaleza, este Organismo tuvo que tramitar de forma transitoria contratos menores que dieran cobertura a las contingencias de responsabilidad civil/patrimonial así como a los accidentes acaecidos, como consecuencia o con ocasión del desempeño del trabajo, así como los denominados "accidente in itinere". Se debe tener en cuenta que en los centros del Instituto se atiende a beneficiarios en situación de discapacidad y dependencia, por lo que existe riesgo objetivo de incurrir en responsabilidad.

Por último, indicar que el anuncio de formalización del contrato del seguro de responsabilidad civil/patrimonial y de accidentes para el Imsero y su personal dependiente se publicó en el BOE el 27 de junio de 2015, habiéndose adjudicado el contrato el 12 de mayo de dicho año.



El Tribunal de Cuentas a la vista del carácter necesario o reiterado y previsible de los servicios, la similitud de las prestaciones, así como el fin único de las diversas contrataciones realizadas en los expedientes detallados anteriormente, entiende que hubiera sido precisa una planificación más racional de las necesidades y de las actuaciones para cubrirlas, de modo que, en lugar de proceder a la celebración de distintos contratos menores, se hubiera efectuado una contratación única, por el importe conjunto de las prestaciones, a través del procedimiento establecido para cada caso, lo que, además, hubiera contribuido a dotar de una mayor publicidad y concurrencia a la contratación.

A este respecto, como ya se ha indicado, el IMSERSO está trabajando en la elaboración de un Plan Anual de necesidades de contratación que permita mejorar la gestión contractual de este Instituto, y del que se informará con mayor profundidad posteriormente.

III.3.3 Contenido de los expedientes de contratación

Tal y como establece el Tribunal, “Los expedientes de contratación se ajustan con carácter general a las normas aplicables”.

A continuación dispone que “Sin embargo, cabría la posibilidad de completar aquellos con documentación relativa a aspectos tales como la justificación de la necesidad de contratar, la adecuación de la oferta al precio general de mercado y la comprobación de los requisitos de capacidad, de solvencia económica, financiera y técnica o profesional de las empresas contratistas; todos ellos no exigidos por las normas reguladoras pero cuya incorporación a los expedientes podría ser conveniente en aras del principio de transparencia.

La aplicación del principio de transparencia aconsejaría además la promoción de la concurrencia competitiva (II.3.3.2) en determinadas circunstancias especialmente por la cuantía del contrato con objeto de asegurar que el precio se acomode al general del mercado”

En relación con estos dos últimos puntos, este Instituto adoptará las medidas oportunas que permitan el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal.

En relación con el procedimiento de ejecución del gasto (II.3.3.3), según el Tribunal:

“En catorce contratos, celebrados en el Centro de Referencia Estatal de Atención al Daño Cerebral; el Centro de Promoción de la Autonomía Personal de Bergondo; el Centro Polivalente de Servicios para Personas Mayores de



Melilla; la Dirección Territorial de Melilla; el Centro de Atención a Personas con Discapacidad Física de Guadalajara y la Subdirección General de Análisis Presupuestario y Gestión, las fechas de la facturación que constan en los expedientes son anteriores a la expedición del propio documento de aprobación del gasto, lo que resulta contrario a lo previsto en el artículo 73.2 de la ley 47/2003 de 26 de noviembre, General presupuestaria, que dispone que con la aprobación del gasto se "...inicia el procedimiento de ejecución del gasto..." por lo que, lógicamente, la fecha de la factura debe ser posterior a la de aprobación de este trámite, que inicia el procedimiento (subepígrafe II.3.3.3).

Además, en catorce contratos, celebrados en la Dirección Territorial de Melilla y los Centros de Atención a Personas con Discapacidad Física de Ferrol y Guadalajara, el documento de aprobación del gasto es de fecha anterior al documento de retención del crédito, lo que nos resulta acorde con el procedimiento de ejecución del gasto. (subepígrafe II.3.3.3)"

En este punto, y respecto a los dos últimos apartados, este Instituto adoptará las medidas necesarias para que no vuelvan a producirse los hechos manifestados por el Tribunal.

Por su parte, y en concreto, se formulan las siguientes alegaciones por parte de los siguientes Centros:

- CPAP de Bergondo (expedientes 69 a 72):

En la página 31 del informe (Apartado 1 del epígrafe) dice que, en los expedientes números 69 a 72 del anexo I, la facturación debe de ser posterior a la aprobación del gasto.

En la documentación que se envió se puede ver que la aprobación del gasto fue anterior a la facturación.

Expediente	Fecha 1ª factura	aprobación gasto
69 - CM 12/2015 Taller de Animación Sociocultural.	31/01/2015	15/01/2015
70 - CM 13/2015 Taller de Estimulación Cognitiva.	31/01/2015	12/01/2015
71 - CM 14/2015 Taller de Procesos Creativos.	31/01/2015	10/01/2015
72 - CM 15/2015 Taller de Recursos Comunitarios y Servicios Sociales	30/04/2015	31/03/2015

El programa de gestión utilizado por el Centro genera automáticamente la aprobación del gasto cuando expide el documento de retención de crédito. El centro considera, tal y como dice el Tribunal de Cuentas, que la aprobación del gasto debe ser previa a la emisión de las facturas.

- Centro de Atención a Personas con Discapacidad Física de Ferrol



Según informa el centro, en alguna ocasión la fecha de aprobación del gasto no coincide exactamente con la fecha del documento de retención de crédito: unas veces ha sido el mismo día la aprobación de gasto y la autorización del documento de retención de crédito, y en otras el documento de retención de crédito se ha autorizado al día siguiente.

III.3.4 Ejecución, cumplimiento y pago

En dos contratos, adjudicados por la Dirección Territorial de Melilla (Expedientes números 135 y 136 del Anexo I), no consta acreditada la conformidad del Imserso con la ejecución de aquellos, y en el expediente número 34, de dicha Dirección Territorial, no consta dicha acreditación en la factura correspondiente al mes de febrero de 2014, tal y como se exige en el artículo 72 del RGLCAP.

Debido a que la falta de conformidad con los servicios o suministros recibidos es causa de reparo por la Intervención Delegada en el momento de la fiscalización de la propuesta de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago, se entiende que dicha conformidad figuraba en los expedientes tramitados, acreditación que se omitió con ocasión de su remisión al Tribunal de Cuentas.

En el análisis de 151 pagos se han detectado retrasos en dieciséis de ellos, correspondientes a siete expedientes de contratación. En relación con ello, cabe señalar que el propio Tribunal afirma que en los expedientes no se acredita que la empresa contratista presentara una "... reclamación previa a la Administración para el cumplimiento de la obligación de pago, y, en su caso, de los intereses de demora", posibilidad prevista en el artículo 217 TRLCSP.

El Instituto de Mayores y Servicios Sociales no planificó adecuadamente la contratación de los suministros básicos para el funcionamiento ordinario del Centro de Atención a Personas con Discapacidad Física de Alcuéscar, ya que el inicio de la tramitación del expediente de contratación (mediante procedimiento abierto) no se llevó a cabo con la antelación suficiente -teniendo en cuenta la finalización del plazo de vigencia del contrato anterior-, lo que ha ocasionado que dichos suministros fueran adquiridos mediante la figura del contrato menor, omitiendo el trámite de la función interventora, según se pone de manifiesto en la fiscalización previa al reconocimiento de las obligaciones, lo que dio lugar a la consiguiente convalidación de dicha comisión por acuerdo del Consejo de Ministros

A este respecto, comentar de nuevo que se está trabajando en la elaboración de un Plan Anual de necesidades de contratación del Imserso, que permita mejorar la gestión contractual de este Instituto, y del que se informará con mayor profundidad posteriormente.



No obstante, y en relación con los suministros de este centro, la tramitación del expediente de contratación se realizó con tiempo suficiente para que, en circunstancias normales, se pudiera haber adjudicado y formalizado antes de la finalización del contrato anterior. El retraso en la adjudicación y formalización se produjo por los sucesivos reparos planteados por la Intervención Delegada a las propuestas de adjudicación, reparos que fueron levantados por la Intervención General de la Seguridad Social después de que el Imsero planteara las correspondientes discrepancias.

III.3.5 Análisis de cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En este punto, tal y como afirma el Tribunal, *“El Instituto de Mayores y Servicios Sociales ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8.1. a) de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que, respecto a la contratación, establece la obligación de hacer pública, como mínimo, información relativa al “...objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos...” que en el caso de los contratos menores “...podrá realizarse trimestralmente”.*

III.3.6 Cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

En el análisis de la contratación menor celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales no se han observado cuestiones relativas a la promoción de la igualdad efectiva de mujeres y hombres relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, sin que ello haya constituido una vulneración de la legalidad, ya que se trata de una posibilidad prevista con carácter potestativo por la mencionada ley orgánica.

En relación con la existencia de previsiones específicamente relacionadas con la LOIEMH en la contratación analizada, este Instituto reitera lo señalado en el Anteproyecto de Informe *“sin que ello haya constituido una vulneración de la legalidad ya que se trata de una posibilidad prevista con carácter potestativo por la mencionada ley orgánica”.*



Actualmente en los Pliegos tipo que rigen la contratación del Imsero se establece que en el momento de la clasificación de las ofertas, y en caso de que dos o más ofertas estén igualadas desde el punto de vista de los criterios que sirven de base para la adjudicación, tendrán preferencia, entre otros criterios en materia de discapacidad y empresas de inserción, aquellas empresas que acrediten tener distintivos de excelencia o desarrollar medidas destinadas a lograr la igualdad de oportunidades, de conformidad con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

IV. RECOMENDACIONES

El Tribunal de Cuentas, a la vista de las conclusiones indicadas anteriormente, formula las siguientes recomendaciones, dirigidas a la mejora de la gestión contractual de la entidad fiscalizada:

- 1. El Imsero debería adoptar las medidas necesarias para incrementar los controles informáticos internos en aras de garantizar el adecuado tratamiento de la información que contienen las bases de datos comprensivas de la contratación menor celebrada.*
- 2. Podría resultar conveniente, cuando las circunstancias de un contrato- y especialmente su cuantía- así lo aconseje, que el Imsero promueva la concurrencia y se soliciten ofertas a varias empresas, puesto que, al existir mayor competencia, podrían obtenerse mejores condiciones económicas*

Asimismo, sería aconsejable, en los casos referidos, que el Imsero, en virtud del principio de transparencia, valorase la conveniencia de dejar constancia formal de las actuaciones que hubiere llevado a cabo en la fase preparatoria, tales como la acreditación de la promoción de la concurrencia, en su caso, la acreditación de la habilitación de la empresa adjudicataria, cuando esta sea necesaria, la suficiente solvencia de la empresa o una declaración responsable de que el adjudicatario no se encuentra incurso en prohibición de contratar

- 3. El Imsero debería incrementar el control de los expedientes para garantizar el adecuado cumplimiento del procedimiento establecido para la ejecución del gasto público, en aras de la mayor transparencia del procedimiento.*

Este Instituto adoptará las medidas oportunas que permitan el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal.

Finalmente, se informa que la mejora en la gestión contractual de este Instituto tendrá lugar mediante la elaboración y ejecución del Plan Anual de necesidades de contratación, medida contemplada en el Plan de Acción propuesto por este Instituto a



través del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que ha sido requerido por la Intervención General de la Seguridad Social al amparo de lo establecido en los arts. 161 y 166 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria.

Se está trabajando en la elaboración de un Plan Anual de necesidades de contratación del Imsero que permita conocer con anticipación los contratos a celebrar o prorrogar, programar la contratación y establecer mecanismos de reacción ante necesidades imprevistas.

Los objetivos generales de este Plan son los siguientes:

- Conocer con anticipación los contratos a celebrar o a prorrogar por el conjunto de los Centros del Imsero anualmente, identificando los datos básicos de cada contrato.
- Favorecer la organización y el desarrollo de la contratación administrativa para el conjunto del Imsero.
- Contribuir a la planificación estratégica de las necesidades de obras, bienes y servicios requeridos por el conjunto del Instituto.
- Facilitar la programación de las necesidades y, por tanto la elaboración anual del Proyecto de Presupuestos del Instituto.
- Permitir la identificación de necesidades comunes por parte de los diferentes Centros que integran el Imsero, lo que ayudará a la agregación de la demanda y a la realización de contratos centralizados por parte del Imsero cuando ello pueda suponer el ahorro de costes o la mejora de la eficacia y la eficiencia en la contratación.

Así mismo, dentro del Plan de Acción propuesto por el Imsero, está prevista, entre otras medidas, la relativa a mejorar la coordinación entre los Servicios Centrales de la Entidad y los Centros Gestores para la tramitación de los expedientes de contratación que se efectúen a nivel centralizado en el Instituto a fin de evitar disfuncionalidades entre el término de algunos de los contratos previstos para la cobertura de servicios básicos y la celebración de los siguientes, así como evitar el inicio de la tramitación de los expedientes de contratación en plazos demasiados ajustados. Indudablemente la implantación de todas estas medidas contribuirá a mejorar la contratación administrativa.

Las actuaciones contempladas en el Plan consistirán en:

- Solicitud a las unidades y centros del Imsero para que planeen y propongan el resultado de sus previsiones de contratación a la Subdirección General de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera del Imsero.
- Análisis de las propuestas y contraste, en su caso, con las unidades y centros proponentes.



- Aprobación por la Dirección General del Instituto del Plan Anual de necesidades, difundándose y remitiéndose el mismo para su ejecución a los centros y unidades gestoras responsables de su ejecución.
- Seguimiento permanente y reuniones mensuales con los centros y unidades gestoras responsables de la ejecución del plan, aplicándose, en su caso las medidas correctoras oportunas.

En cuanto al cronograma de actuaciones, está previsto en octubre-noviembre de 2016 la constitución de un grupo de trabajo para iniciar las actuaciones.

CONCLUSIÓN

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

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

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

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

Madrid, 26 de agosto de 2016

El Director General

César Antón Beltrán